



Red de política y toma de decisiones: el uso de los resultados de las evaluaciones de logro educativo en la Reforma Integral de Educación Básica en México



La investigación tuvo dos propósitos, el primero, conocer en qué casos, de qué forma, y quiénes utilizaron los resultados de las evaluaciones de logro educativo para darle forma y contenido a la política de educación básica; el segundo fue conocer a fondo el proceso decisorio en la formulación de dicha política. En otras palabras, nos interesó identificar, entender y explicar las formas de vinculación de los diferentes grupos de actores (redes) tanto respecto a su injerencia en la formulación de iniciativas como en la toma de decisiones para darle forma y contenido a la política educativa. Para lograr nuestros propósitos elegimos realizar un estudio de caso centrado en la Reforma Integral de

Educación Básica de 2011. Concluimos, por un lado, que los resultados periódicos de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes son excepcionalmente utilizados para mejorar el desempeño de la educación básica; su uso está vinculado sobre todo a la legitimación del discurso político ante la sociedad. Y, por otro lado, sostenemos que el proceso decisorio de la política de educación básica está fuertemente determinado por la defensa de intereses sociales y políticos; el Estado no es neutral en dicho proceso, sino que cede a las presiones de los grupos de actores (redes) más fuertes dejando de lado aquellos con menor poder y que no pueden hacer valer sus demandas en las decisiones.

Red de política y toma de decisiones:
el uso de los resultados de las evaluaciones
de logro educativo en la
Reforma Integral de Educación Básica en México

COLECCIÓN GRADUADOS
Serie Sociales y Humanidades

Núm. 1

Juana Eugenia Silva Guerrero

Red de política y toma de decisiones:
el uso de los resultados de las evaluaciones
de logro educativo en la
Reforma Integral de Educación Básica en México

Universidad de Guadalajara
2017

Primera edición, 2017

D.R. © Universidad de Guadalajara

Centro Universitario

de Ciencias Sociales y Humanidades

Coordinación Editorial

Juan Manuel 130

Zona Centro

Guadalajara, Jalisco, México

Colección Graduados 2017

Obra completa ISBN 978-607-742-756-8

Vol. 1. ISBN E-book 978-607-742-757-5

Editado y hecho en México

Edited and made in Mexico

Esta edición fue financiada con recursos del Programa de Incorporación y Permanencia del Posgrado (PROINPEP 2015).

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I ■ La política de educación básica y la evaluación de logro educativo	13
Problematización de conceptos	13
Planteamiento de la investigación	50
CAPÍTULO II ■ Red de política de educación básica y toma de decisiones	56
Raíces teóricas del enfoque de redes de políticas públicas	56
Las redes de políticas públicas	72
La red de políticas del sector educativo	77
La red de política de educación básica	79
CAPÍTULO III ■ El acercamiento a los actores y la producción de la información	86
La investigación cualitativa	87
CAPÍTULO IV ■ Génesis de la Reforma Integral de la Educación Básica	107
Antecedentes	107
CAPÍTULO V ■ Usos de los resultados de las evaluaciones de logro educativo	138
Evaluación del logro educativo	138

CAPÍTULO VI ■ El proceso decisorio de la RIEB	193
El contexto en que nace la RIEB	194
CONCLUSIÓN: BALANCE CRÍTICO Y REFLEXIONES	273
Uso de las evaluaciones de logro educativo	274
El proceso decisorio de la RIEB	276
Nuevas vetas de investigación	285
Consideraciones finales: sobre el cambio de gobierno y reconfiguración de la red de política de educación básica	289
ANEXOS	293
1. Claves y fechas de entrevistas	293
2. Guión de entrevista	294
3. Conformación de las Subredes de Política de Educación Básica	295
FUENTES DOCUMENTALES	297

Dedico este trabajo a mis padres†, ejemplo de trabajo,
fortaleza y persistencia.

Para Luis Octavio y Juan Carlos, por su capacidad de generar
sentido en el normal desconcierto de la vida.

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de este trabajo tiene tras de sí el apoyo de personas e instituciones. En primer lugar agradezco a la Universidad de Guadalajara el haberme apoyado para cursar el Doctorado en Educación, otorgándome una licencia en mi plaza como profesora investigadora, relevándome de mis actividades en el Departamento de Políticas Públicas. Asimismo, reconozco el apoyo proporcionado por el CONACyT, institución que me otorgó una beca durante cuatro años. Gracias a estos dos sopor-tes pude dedicarme de tiempo completo a mis estudios de doctorado y a finalizar la investigación que aquí presento.

Al Programa del Doctorado en Educación por brindarme un ambiente en donde el intercambio y el apoyo académico se conjugaron para estimular el trabajo intelectual y académico e inyectar en mí el sentido del logro. Asimismo, a la FLACSO, Sede México, por haberme aceptado para realizar una estancia académica mientras hacía el trabajo de campo.

De manera muy especial agradezco a la doctora Cristina Cárdenas Castillo por haber dirigido este trabajo de investigación, orientándome no sólo con la claridad, el tino y la agudeza intelectual que le caracterizan, sino por la dedicación y solidaridad que la distinguen en el ámbito personal, por lo que su acompañamiento en el proceso de aprendizaje fue todo un reto y a la vez un placer. Las oportunas y atinadas sugerencias y observaciones del licenciado Felipe Martínez Rizo y la doctora María Lorena Hernández Yáñez fueron un verdadero estímulo para mantenerme siempre atenta sobre el rumbo de la investigación hasta su conclusión.

En el transcurso de la realización del estudio compañeros y profesores me brindaron su apoyo en diversa medida y en diferentes momentos en la revisión y discusión de las conjeturas, ideas y hallazgos examinados. A todos los compañeros del doctorado, especialmente a Adriana Piedad García y Felipe de Jesús Montaña deseo agradecerles sus críticas, comentarios y gestos de camaradería.

INTRODUCCIÓN

Los estudios acerca del proceso decisorio de las políticas educativas merecen mayor atención de la que se les ha proporcionado hasta ahora, en particular en el área de la política de educación básica. Los procesos decisivos de las políticas públicas aunque son técnicos tienen una dimensión política que es necesario destacar desde una perspectiva claramente sociológica para poder comprender el vínculo entre los procesos políticos y los de formulación de políticas públicas. La toma de decisiones de la acción pública se encuentra en el centro de la disputa social cuya preocupación fundamental se ubica en la definición de cuáles, cuántas y qué tipo de organizaciones deben intervenir en la formulación de la política pública ya que los procesos decisivos de las políticas deberían tener lugar en el espacio de lo público. En la medida en que el Estado satisfaga esta preocupación el siguiente problema a resolver es la gestión, coordinación y cooperación de los diferentes actores en el proceso decisorio. Así, el viejo problema de la coordinación y cooperación en la acción pública sigue estando presente en el debate.

Este trabajo de investigación versa sobre la política de educación básica en México y, específicamente, al interior de ella, lo que interesa es profundizar en dos procesos: por un lado, la toma de decisiones que le da forma y contenido a la política y, por el otro, el uso de los resultados de las evaluaciones de logro educativo en dicho proceso decisorio por parte de grupos organizados que tienen interés en la educación del país. La investigación trata de contribuir a la comprensión de dos vínculos: a) entre los procesos políticos y la hechura de política educativa, y b) entre la evaluación de logro educativo y el proceso decisorio de la política.

Basados en el conocimiento de que el gobierno promovió en los primeros doce años del siglo XXI la participación de un mayor número de organizaciones sociales para que expresaran su opinión y propusieran acciones tendientes a mejorar la calidad de la educación básica asumimos que en dicho periodo se tendió a generar procesos decisivos más abiertos y plurales de política educativa.

Consideramos que parte importante del proceso decisorio lo conforman grupos organizados que tienen intereses (políticos, ideológicos, científicos, económicos)

que proteger alrededor del tema educativo; es decir, se considera que el éxito de las medidas de política está sujeto a numerosas e impredecibles contingencias, entre ellas las que se puedan presentar en los procesos de debate y negociación entre diferentes actores participantes para darle forma y contenido a la acción pública. Se partió de la idea de que dichos procesos pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas y de que en el proceso decisorio de la política de educación básica uno de los insumos sustanciales deberían ser las conclusiones de las evaluaciones de logro educativo de los alumnos.

Los discursos contenidos en diferentes documentos normativos plantean que las políticas educativas –la reforma curricular y la evaluación de logro educativo entre ellas– se orientan a mejorar la calidad y equidad de la educación. Así, era necesario analizar los contenidos de los discursos de la calidad educativa y de la evaluación del logro educativo para saber qué es lo que el Estado mexicano quiere mejorar en la educación básica y qué estrategias tiene ideadas para conseguirlo.

La perspectiva teórica-analítica utilizada fue el análisis de políticas públicas (*policy analysis*), al interior del cual predominan dos enfoques, el neoinstitucionalismo sociológico y el de redes de políticas públicas. Este lente teórico nos ayudó a entender el proceso decisorio de la política de educación básica.

Con la finalidad de poner a prueba las hipótesis de trabajo y contestar las preguntas de investigación elegimos estudiar una política específica de educación básica, la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB).

Creímos que la mejor manera de entender el proceso decisorio de la RIEB era acercarnos a diferentes actores políticos y sociales que integran alguna de las subredes que conforman la red de política de educación básica,¹ así como estudiar diversos documentos elaborados por ellos en donde plasman sus prácticas en la formulación de políticas. Poner atención en la percepción que tienen los actores institucionalizados sobre la toma de decisiones y el uso de las evaluaciones de logro educativo permitió entender y conocer más sobre el foco de indagación.

Así, mediante las entrevistas a los actores seleccionados y el análisis de documentos directamente relacionados con la RIEB recogimos información que nos permitió entender la complejidad del proceso decisorio del caso estudiado a través de la identificación, descripción y comprensión de las dinámicas de las diferentes subredes al interior de la red de política de educación básica, además de detectar qué, quiénes, cómo y por qué utilizan la información que proviene de las evaluaciones de logro educativo en la toma de decisiones.

Los ejes analíticos que organizaron la investigación documental y de campo son:
a) el uso de los resultados de evaluaciones de logro educativo por las diferentes

¹ En el capítulo II se pueden encontrar las definiciones de estos conceptos: subredes y red de política de educación básica.

subredes implicadas en el proceso decisorio; b) la reconstrucción del proceso decisorio de la RIEB; y c) la RIEB considerada como una política de educación básica.

Los años comprendidos entre 2000 y 2012 fueron años convulsos. El sistema político-social estaba viviendo ajustes tendientes a consolidar la democracia. Existía interés, cuando menos en el discurso, por sintonizarse con los proyectos, demandas y hasta exigencias de los ciudadanos. Pero, paralelamente en los dos sexenios de política de educación básica estudiados, fue creciendo contra corriente el poder político del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para lograr hacer valer sus intereses y demandas que estuvieron casi siempre dirigidas a obtener mayores privilegios para la cúpula y algunos agremiados, mientras el interés por mejorar la calidad de la educación básica del país pasó a un segundo lugar. Aquí sostenemos que, a pesar de eso, al final del sexenio calderonista se lograron transformar las condiciones en que tuvo lugar la toma de decisiones y que esto pudo ser posible por dos razones; por un lado, el Estado reconoció en la participación social la forma de atender la dimensión pública de la política, por el otro, concurrieron en el proceso decisorio grupos de la sociedad civil con peso específico (poseedores de recursos de diferente tipo, principalmente económico) que lograron trastocar la forma tradicional de toma de decisiones relacionadas con la educación básica; estos dos elementos se conjugaron para que el Estado replanteara la magnitud, el tipo y forma de las negociaciones y los acuerdos que históricamente ha llevado a cabo con el SNTE.

Este documento fue organizado en seis capítulos y un apartado final de conclusión en donde presentamos un balance crítico de la investigación, además del listado de las fuentes documentales y tres anexos.

El capítulo I contiene el planteamiento de la investigación el cual fue dividido en dos sub-aptados. Uno lo dedicamos a problematizar los conceptos claves que se constituyeron en los núcleos organizadores del estudio, por un lado, el concepto de políticas públicas y particularmente el de la política educativa y, por el otro, la noción de evaluación educativa y específicamente aquella que se refiere a la evaluación del logro educativo de los estudiantes de educación básica y su relación con la calidad educativa. En el segundo sub-aptado exponemos el planteamiento de la investigación al que arribamos después del proceso de focalización. Es decir, mostramos qué queremos conocer y los elementos que guiaron al trabajo de investigación: los objetivos, las preguntas que orientaron el estudio, las hipótesis de trabajo, la relevancia de la indagación y la perspectiva teórico-analítica.

En el capítulo II presentamos de forma detallada los fundamentos teórico-metodológicos de la investigación que nos permitieron observar y aprehender el problema de estudio. Abordamos conceptos que han sido nodales para el desarrollo de la investigación: redes de políticas públicas, red de políticas del sector educativo y red de política de educación básica y sus subredes.

El capítulo III lo dedicamos a exponer el diseño y la estrategia metodológica de la indagación, incluyendo las técnicas de acopio de información y el procedimiento para la sistematización y análisis de los datos.

El capítulo IV contiene la revisión de los antecedentes de la RIEB la cual nos dio elementos para el análisis y reflexión de tres aspectos de importancia para esta investigación: los incentivos legales, económicos, políticos y sociales que se fueron generando para lograr la participación de diferentes subredes de política de educación básica; la identificación y ponderación del uso de los resultados de las evaluaciones estandarizadas y, por último, el efecto que tuvo lo anterior sobre el rumbo que tomó la educación básica en nuestro país.

El capítulo V está dedicado al análisis e interpretación de la información sobre el uso de los resultados de la evaluación de logro educativo de estudiantes como un elemento a considerar en el proceso decisorio de política. En él se exponen las características y los usos de las tres pruebas en las que centramos nuestra atención: Programme for International Student Assessment² (PISA), Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) y Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE).

El capítulo VI corresponde a la reconstrucción del proceso decisorio de nuestro estudio de caso. Dado que la RIEB significó la articulación de tres reformas curriculares, la reforma de educación preescolar que se puso en marcha en 2004, la de educación secundaria que se implementó en 2006 y la de educación primaria que se instrumentó en todos los grados hasta 2011, fue necesario estudiar el proceso decisorio de las tres reformas. En este capítulo se expone de manera cronológica el estudio de quiénes, cómo y por qué participaron en cada una de las reformas curriculares que posteriormente fueron articuladas en el *Acuerdo número 592* en el año 2011.

En un apartado final presentamos la conclusión y el balance crítico de esta investigación, es decir, el resultado de un ejercicio comparativo entre lo que inicialmente nos propusimos conocer y lo que logramos, lo que no pudimos mostrar o tocamos de manera parcial y, por último, las nuevas vetas de investigación que se perfilan.

Ponemos estas páginas a consideración de los lectores y de su atinada crítica. Tenemos la convicción de que toda tarea intelectual y más la académica nunca está acabada, siempre existe la sensación de insatisfacción. Creemos haber “terminando” pero resistiendo la tentación de regresar a escribir o reescribir sobre algunos puntos del estudio. De lo que sí estamos seguros es del esfuerzo y dedicación que hemos puesto en la tarea. De lo que aquí se escribe, de los errores involuntarios y de los límites de nuestra capacidad somos enteramente responsables.

² En el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se le ha traducido como Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes.

CAPÍTULO I

La política de educación básica y la evaluación de logro educativo

Problematización de conceptos

Para el planteamiento de la investigación resultó necesario problematizar los conceptos que se constituyeron en los núcleos de la indagación, por un lado, el concepto de políticas públicas, en particular la política educativa y, por otro lado, la noción de evaluación educativa, específicamente aquella que se refiere a la evaluación del logro educativo de los estudiantes de educación básica. Presentaremos en este apartado dicha problematización empezando por los conceptos más generales hasta concretar las definiciones que nos sirvieron de guía para nuestra investigación.

Políticas públicas

Empezaremos por establecer la diferencia entre dos conceptos que son nodales para la investigación, el de política pública¹ y el de acción gubernamental para después discernir qué es la política educativa. Una de las muchas definiciones de política pública que existen en la literatura es la elaborada por Subirats *et al.* Para este autor la política pública es

la concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendiente a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema

¹ Las políticas públicas, en plural, son el conjunto de acciones organizadas y coordinadas por el gobierno para dar atención a diferentes (macro) problemas de orden público, de ahí que tengamos política fiscal, política monetaria, política educativa, política ambiental, política de salud, política laboral, política de seguridad, política agrícola, política de transporte, etcétera.

colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales), (2008: 36).

Esta definición se detiene en la participación eventual de la acción premeditada de organizaciones no gubernamentales y hace alusión a los variados recursos con los que cuentan para resolver un problema social de orden público en colaboración con autoridades públicas. La definición de política pública de Subirats tiene varios elementos en común con la definición propuesta por Velásquez,² según el cual una política pública es un

[...] proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública forma parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (2009: 167-168).

De acuerdo con Aguilar (2009: 14), la *política pública* consiste en integrar un conjunto de acciones estructurales, estables y sistemáticas en su operación, las cuales constituyen el patrón de comportamiento o el modo en que el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos.

Puede decirse que una de las principales características de una política pública es su mayor estabilidad temporal, la cual a su vez se asocia con otros requisitos –no todos esenciales– como que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación; que cuente con alguna base en la legislación (ley primaria o secundaria u otra disposición), que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo; que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y, en términos generales, la acepten y finalmente, que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto a ella, de parte de las autoridades responsables de aplicarla. De esto puede deducirse que si los grupos de ciudadanos afectados por una acción pública no están enterados y conformes con las disposiciones de la autoridad gubernamental y además dicha acción pública no tiene vida dentro de la legislación, la política puede convertirse en sólo una acción gubernamental, ya que perdió una de sus

² Velásquez hizo una revisión bibliográfica de textos especializados en el análisis de políticas públicas y encontró veintinueve definiciones del concepto, que provienen de autoridades en el tema como Dye; Easton; Carl; Guerrero; Hecló; Hecló y Wildavsky; Hogwood y Gunn; Muller y Surel; Kraft y Scott, entre otros. A partir del análisis de sus propuestas elaboró una nueva definición del concepto.

principales características, que es la de tener estabilidad temporal. En otras palabras, una acción gubernamental puede ser singular o pasajera y no estar incorporada a un conjunto de acciones estables y sistemáticas para cumplir el objetivo general de una política sectorial. En este sentido, no toda acción de gobierno es una política pública.

La preocupación de los estudiosos de las políticas públicas estaba centrada en cómo mejorar la acción pública; en qué hacer para no tener políticas públicas fallidas y costosas. Entonces, la atención se dirigió hacia la mejora de la dirección o gerencia de los gobiernos. Según Aguilar (*ibid.*: 11), esto ha sido lo distintivo y desafiante de la disciplina de políticas públicas, que desde su origen tuvieron como objetivo mejorar la calidad de la decisión pública de los gobiernos en dos dimensiones: a) la *calidad institucional* de la decisión, que se refiere al grado en que las decisiones de gobierno están apegadas a lo establecido en la *Constitución política*, las leyes generales que de ella se derivan y a los resultados de la deliberación pública sobre temas de interés para los ciudadanos; y b) la *calidad técnica, causal*, que es el resultado de la evaluación entre diferentes opciones de solución a un problema específico, suponiendo que el uso del conocimiento interdisciplinario y las técnicas adecuadas permitirían elegir las acciones más idóneas para producir las situaciones deseadas o legalmente prescritas. Ambas, la calidad institucional y la técnica, son componentes de la decisión pública y son interdependientes y complementarias, ya que la eficacia pública de un gobierno se alcanza sólo con la condición de conjuntar legalidad y causalidad, normas jurídicas axiológicas y normas empíricas causales.

El objetivo, cuando menos en el discurso, era brindar a la ciudadanía mejores condiciones de vida, por lo tanto, mayor bienestar social y económico. Esto propició en México el inicio del desarrollo de la corriente de gobernar por políticas públicas, proceso por el que ya habían pasado Europa y Norteamérica, donde la investigación enfocada a las políticas públicas inició en el periodo entreguerras y cuyo auge fue alcanzado después de la segunda guerra mundial en la década de los cincuenta y principios de los años sesenta. Sin embargo,

fue en Estados Unidos donde se registró un desplazamiento hacia un enfoque más unificado para el estudio de los problemas públicos y las políticas públicas a partir de la obra de Harold Lasswell (Lasswell, 1948), que culminaría con la publicación de ‘La orientación hacia las políticas’ en *The Policy Sciences* de Lerner y Lasswell como coautores (1951)³ (Parsons, 2007: 51 y 52).

En este sentido, la orientación de las políticas públicas podría sintetizarse en términos de Harold Lasswell como multimetódica; multidisciplinaria; orientada a

³ Publicado originalmente con el título “The policy orientation” en *The Policy Sciences* por Lerner y Lasswell (1951: 3-15).

los problemas; preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de políticas, y en busca de la integración de conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad (Lasswell, 1992a: 81, 1992b: 110).

Según Parsons (2007: 35 y 117), existen dos enfoques para el estudio de las políticas públicas. Por un lado, se encuentra el meta-análisis, que es la exploración del proceso de políticas públicas como un todo. Por otra parte, se tiene el meso-análisis, que es la descomposición del todo en sus partes, es decir, el estudio específico de una o algunas de las etapas del ciclo de vida de las políticas públicas. El antecedente de estos enfoques es el artículo de Harold D. Lasswell (1971), publicado originalmente con el título “The emerging conception of de policy sciences” en la revista *The Policy Sciences*, sin embargo, él se refería exclusivamente al conocimiento *del y en* el proceso de decisión, no de todo el ciclo de vida de las políticas públicas, textualmente afirma: “[...] el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definir las provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento *del* proceso de decisión y *en* el proceso de decisión” (Lasswell, 1992b: 105 y 117).

El enfoque más común consiste en un abordaje multidisciplinario, que divide el ciclo de vida de las políticas públicas en fases y etapas:⁴ surgimiento y definición del problema; inclusión en la agenda gubernamental; evaluación de opciones de solución al problema; decisión sobre una opción; formulación; implementación, seguimiento y control; y finalmente, evaluación y retroalimentación.⁵ De acuerdo con Parsons

El modelo “por etapas” [...] no está libre de críticos (Stone, 1989; Nakamura, 1987; Linndblom y Woodhouse, 1993; Sabatier y Jenkins-Smith [...], 1993) que lo acusan de crear una visión artificial de la formulación de políticas públicas. Estos críticos sostienen que el mundo real es mucho más complicado y que no se define a partir de pasos, fases o etapas o ciclos nítidos y puros (2007: 113).

⁴ El presente trabajo se adhiere al enfoque “por etapas” porque dada la cantidad de marcos y modelos disponibles en la literatura como herramientas analíticas es necesario disponer de una forma de acercamiento que permita el análisis de las complejidades del mundo real. Teniendo presente las limitantes que el enfoque analítico tiene. La disyuntiva, como señala Landau (1961: 353 citado por Parsons, 2007: 35), no radica en usar o no usar modelos, sino en hacer de ellos un uso abierto e “higiénico” que fomente una conciencia crítica en cuanto a sus supuestos, orígenes e importancia.

⁵ No existe unificación de criterios con relación a las etapas que pueden formar parte del proceso de políticas públicas, las que aquí se están estableciendo provienen del análisis de varias propuestas (Parsons, 2007: 112 y 113).

Las aproximaciones teóricas al análisis de las políticas públicas antes descritas, no han sido suficientes; en las últimas dos décadas numerosas investigaciones han hecho patente la desilusión y frustración por los escasos resultados y los altos costos que han representado las iniciativas “innovadoras” emprendidas en los noventa. Como consecuencia, el gobierno, incentivado por los organismos internacionales, impulsó a finales del siglo XX y principios del XXI la evaluación de resultados de políticas públicas, entre ellas la política educativa, sector en el que la investigación tanto cualitativa como cuantitativa ha sido pionera.

Cada política pública, aparte de reunir los elementos que conforman al concepto más general de políticas públicas tiene características particulares que le dan un carácter y significado propio. En este apartado hemos definido el concepto más general en el que pueden incluirse todas las políticas públicas y para conocer la particularidad de la política educativa será necesario realizar enfoques graduales para cercanos a su significado.

Un segundo nivel de análisis parte desde la política social en donde se encuentra inscrita la política educativa.

La política social. El conjunto de políticas públicas contiene a la política social que a su vez se conforma por un racimo de políticas dirigidas a diferentes temas que tienen un objetivo común: el de disminuir la pobreza, desigualdad e inequidad social. La política social es la intervención del Estado en la sociedad, busca la protección social, se enfoca a la resolución de los problemas o asuntos sociales que son de orden público. Las necesidades de la sociedad que la política social suele tener en consideración son: alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad social, trabajo, protección al medioambiente, entre otras.

La política social en el país encuentra sus orígenes históricos, políticos y filosóficos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917. La acción pública dirigida a combatir la inequidad social se ha nutrido de los artículos 3, 4, 27 y 123. El artículo 3° apela a un derecho social –la educación– para todos los mexicanos, en el cual no existe exclusión alguna. El artículo 4° trata de un derecho universal –acceso a la salud y a una vivienda digna– para toda la población. En contrapartida, los artículos 27 y 123 tratan de derechos ocupacionales; es decir, el derecho depende de una función social: el trabajo agrícola o industrial. Se trata, pues, de un derecho excluyente.

Es importante resaltar que, si bien los artículos 3° y 4° establecen derechos universales, cuando menos formalmente, los dos últimos, el 27 y 123 no reflejan una normatividad que se oriente a la atención de todos los individuos sino a los trabajadores del campo o la ciudad. El primer problema del nacimiento de la política social se encuentra en la dificultad legal para cualquier ciudadano de exigir educación, salud y vivienda, aun cuando la *Constitución* los establece como derechos

universales, por el contrario, los derechos relacionados con el trabajo sí tenían posibilidad de ser exigidos por los derechos laborales de los individuos, en este sentido, por lo menos hasta los años setenta, la justicia social en México fue entendida como apoyo gubernamental al trabajo organizado y al sector ejidal de la agricultura (Aspe y Sigmund, 1984: 6).

Un segundo problema lo constituye la manera en que fue conceptualizada la pobreza en las administraciones posrevolucionarias, es decir, como un problema de ingreso. La procuración de las capacidades básicas estuvo presente, aunque más como un apéndice que como un elemento central de la política social. Contrariamente a lo que el discurso político señalaba, los gobiernos de la revolución no tuvieron como objetivo central el abatimiento de la pobreza. Pero sí debe reconocerse que los objetivos de la política social tocaron tangencialmente el problema.

Así pues, la política social en México ha enfrentado problemas tanto de conceptualización del núcleo central al que se dirige —que es la pobreza— como de objetivo y de instrumentación. Los objetivos pusieron la atención en los efectos de la pobreza. Sin embargo la dificultad de mayor peso ha sido la instrumentación, pues la política social se ha diseñado a partir de las estrategias de desarrollo de diferentes administraciones, y en función de la lógica de los grupos de poder del sistema político mexicano. De hecho, lo que se observó fue una combinación de objetivos de diferentes actores involucrados: la estrategia de desarrollo económico, los grupos de poder político y la política social. Aunque la conceptualización, los objetivos y la instrumentación de la política social han cambiado en las últimas décadas, la pobreza, la inequidad y la desigualdad, siguen siendo una asignatura pendiente y urgente por resolver del Estado mexicano.

A pesar de vivir en una época en la que se cuenta con una red internacional de instituciones dedicadas a reducir la pobreza estos esfuerzos han tenido poco impacto, la situación de desigualdad y marginalidad persiste y se intensifica cada día entre diversos grupos y regiones del mundo. Es patente que los postulados neoliberales en torno a que un mayor crecimiento económico propiciado por la apertura del mercado redundaría en mayor bienestar de la población a través de una reducción significativa de la pobreza y mejora en la distribución del ingreso, cuando menos para México, han resultado falsos, pues por el contrario se ha generado mayor pobreza e inestabilidad social.

Desde una perspectiva sociológica, Barba (1995: 40 y 41) afirma que si bien es cierto que la política social está integrada por un conjunto de instrumentos asociados al ejercicio del gasto público y que estos instrumentos posibilitan al sistema estatal atender demandas sociales, también es cierto que propician la segmentación de la sociedad y sustituyen la integración social por formas sistémicas que buscan regular el proceso de diferenciación creciente que caracteriza al mundo moderno y que se traduce en desigualdad, anomia, pérdida de sentido y crisis de legitimidad. Otro aspecto

importante, que resalta el mismo autor, es que la política social se organiza como mecanismo puente entre el orden sistémico y el mundo de la vida, pero no como una respuesta a las demandas emanadas de la sociedad, sino como una lectura estatal de éstas que tiende a reproducir las diferencias entre sistema y entorno.

La política educativa forma parte de la política social. De acuerdo con la normatividad mexicana la educación es un derecho humano. Sin embargo, los esfuerzos hechos por el Estado para aumentar la cobertura no han sido suficientes para disminuir la inequidad social. Debemos reconocer que la realidad socioeconómica en México es diversa, esto es, el punto de partida no es igual para todos, no sólo para educarse sino también para ejercer otros derechos humanos. El Estado al emprender acciones encaminadas a otorgar educación a todos los mexicanos deberá considerar la diversidad e inequidad para diseñar política educativa que tienda a cerrar brechas entre grupos sociales y gradualmente logre mayor equidad e igualdad social. Pero ¿qué debemos entender por política educativa? Para responder a este cuestionamiento ahondaremos en un concepto clave para esta investigación, el de política educativa.

La política educativa y la política de educación básica. Para los fines de este estudio es necesario precisar qué se entenderá por política educativa. Para nosotros, ésta es un conjunto estructurado, estable y coherente de cursos de acción acordados y oficializados por autoridades educativas que han tomado en cuenta la participación social. Dichos cursos de acción siguen los lineamientos generales de la política pero, a la vez, cada uno de ellos está dirigido a resolver un componente o hecho particular del problema más importante del sector educativo.

La política educativa, como parte de la política social del país, no escapa a la problemática planteada en el apartado anterior. En ese sentido, el Sistema Educativo Nacional (en adelante SEN) ha tendido a reproducir y en algunos casos a agudizar la desigualdad e inequidad social. Es indudable que se ha progresado notablemente en la educación en relación con el pasado, no obstante, los retos actuales de la educación básica siguen siendo algunos viejos problemas; los más agudos son el rezago educativo y la falta de las precondiciones para la educabilidad (mismas condiciones de partida para todos los niños), en otras palabras, inequidad y falta de una buena educación para todos los niños y jóvenes. Es difícil otorgarle la calidad de “pública” a una política que no se enfoque a satisfacer las demandas sociales de orden público, en el sentido de observar y escuchar a la sociedad con el objetivo de cerrar las brechas de la desigualdad y marginación social.

Al igual que otras políticas, la política educativa implica tanto una reflexión teórica como una aplicación de las ciencias de políticas para resolver problemas, en este caso en el campo del sistema educativo en cualquiera de sus niveles. Sin embargo, no sólo interviene la aplicación del conocimiento que proviene de diferentes

ciencias y disciplinas a la problemática educativa: existe un contexto conformado, en buena medida, por grupos de organizaciones que tienen intereses que proteger alrededor del tema educativo.

Los bajos resultados de evaluaciones nacionales e internacionales⁶ sobre la adquisición de aprendizajes logrados mediante la trayectoria escolar de niños y jóvenes, han sido un mecanismo detonante de reflexión profunda sobre lo que está funcionando o no en la política educativa. Ya algunos habían anticipado desde principios de los años noventa el “fracaso educativo” del sistema escolar; investigadores, analistas, y grupos de intelectuales habían encontrado que el país sufría una “catástrofe silenciosa”,⁷ o que México es “un país de reprobados”.⁸ Después de más de 20 años la pregunta sigue siendo actual: ¿por qué la política educativa en México presenta resultados insuficientes en las evaluaciones nacionales e internacionales? El Consejo de Especialistas para la Educación⁹ responde a este cuestionamiento

⁶ Se asume lo complejo que es medir y evaluar todos los aspectos que se relacionan con una buena educación, sin embargo, se considera que una evaluación estandarizada aporta información relevante sobre el desempeño de estudiantes pertenecientes a distintos contextos culturales y regionales e, incluso, a distintos países.

⁷ Ver *La catástrofe silenciosa* de Gilberto Guevara Niebla, compilador, editada por primera vez en 1992, por el Fondo de Cultura Económica. Respecto a la apreciación preocupante de la revista *Nexos* y específicamente de este autor, Martínez Rizo (2010a: 39) acepta que, en muchos casos, la calidad de la educación no es buena, en especial en relación con los países de mejores resultados; antes de calificarla como catastrófica, [...] hay que tener en cuenta que las causas son complejas y suficientemente conocidas como para que los resultados no resulten sorpresivos para quien tenga una visión amplia del contexto nacional e internacional.

⁸ “En mayo de 1990, por iniciativa de [la revista] *Nexos* se aplicaron dos exámenes nacionales, uno en escuelas primarias y otro en secundarias, para medir el aprovechamiento de los alumnos. Este ejercicio carecía de precedentes. Aunque se habían hecho algunos estudios parecidos, nunca antes en México una agencia civil, externa al sector educativo, se había lanzado a la empresa de hacer un registro tan amplio. Los resultados de estos exámenes fueron, en su momento, altamente preocupantes. Masivamente –el 83.7% de los alumnos de primaria y el 96.2% de secundaria– los alumnos examinados obtuvieron calificaciones inferiores a seis puntos en una escala de diez” (Portal Nexos, 2012).

⁹ El Consejo de Especialistas para la Educación fue creado por medio del Acuerdo Secretarial núm. 371, publicado el 12 de diciembre de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*. En dicho instrumento se establece que el Consejo es una instancia de asesoría en materia de planeación y diseño de política educativa. El consejo tuvo como función principal emitir opinión al secretario de Educación Pública sobre los asuntos que éste le encomendara, así como proponer alternativas de acción y estrategias orientadas a fortalecer el desarrollo educativo del país. El Consejo estuvo integrado por Guillermo Fernández de la Garza, Enrique Florescano

diciedo que las decisiones de las autoridades educativas, en efecto, no siempre se han tomado con base en diagnósticos sólidos y en procesos cuidadosos de diseño e implementación, como es necesario. A veces han sido tomadas bajo presión o dentro de márgenes estrechos impuestos por la realidad política limitando las posibilidades de mejoramiento (Consejo de Especialistas para la Educación, 2006: 118). La toma de decisiones individual o colectiva consiste, básicamente, en elegir una opción entre las disponibles con el propósito de resolver un problema actual o potencial detectado (aun cuando no se evidencie un conflicto abierto) mediante análisis elaborados con diferentes grados de profundidad. En el capítulo II abundaremos más sobre la racionalidad y la toma de decisiones.

La enseñanza que ha dejado la política educativa en las últimas décadas es la gran complejidad y dificultad que existe para modificar los modelos de funcionamiento de los sistemas educativos. El balance indica que, si bien la acción pública dirigida a la educación permitió aumentar la cobertura, el promedio de escolaridad e introducir nuevas modalidades e instrumentos de gestión, no ha logrado modificar significativamente los resultados de aprendizaje de los alumnos y esto es una evidencia (con los matices que se le quiera dar) de que la educación está fallando.

Por otra parte, la presencia de múltiples problemas sociales, como corrupción, criminalidad, adicciones, suicidio temprano entre adolescentes y niños, falta de interés de muchas familias por la educación de los hijos, intolerancia a la diversidad, discriminación, déficit en la cohesión social, entre otros, hace pensar que la sociedad en su conjunto, el sistema educativo y particularmente las familias, deberían evitar o aminorar este tipo de problemas, pero, ¿qué es lo que realmente le corresponde a la educación en esta compleja realidad social? De acuerdo con Barba “el vínculo entre la educación y los valores tiene tal dinamismo constituyente que en realidad una buena educación debería significar la realización personal y social de los valores” (2010: 66). Sin embargo, una buena educación no es tarea exclusiva de las escuelas. Es importante reconocer que la educación es asunto de todos porque requiere la participación de todos aquellos que puedan aportar algo a la educación.

Lo hasta aquí expresado invita a reflexionar sobre el papel que está desempeñando la educación en la sociedad. Sería pertinente analizar cómo fue elaborada la

Mayet, Gilberto Guevara Niebla, María de Ibarrola Nicolín, Edgar Jiménez Cabrera, Pablo Latapí Sarre, Miguel Limón Rojas, Adolfo Martínez Palomo, Felipe Martínez Rizo, Carlos Muñoz Izquierdo, Alfonso Rangel Guerra, Roberto A. Rodríguez Gómez G., Pablo Rudomín Zevnovaty, Sylvia I. Schmelkes del Valle, Fernando Solana Morales, Margarita Zorrilla Fierro y como secretario técnico Pedro Flores-Crespo. En 2006 con el cambio de administración dicho consejo dejó de funcionar.

política educativa, cuáles fueron las creencias valorativas¹⁰ que llevaron a proyectar ciertos objetivos y futuros sociales que se consideraron en su momento valiosos humana y socialmente y que, en razón de ese valor, merecieron ser realizados en un determinado plazo (Aguilar, 2009: 19).

Los marcos teóricos utilizados por los analistas de políticas públicas no son necesariamente exclusivos o independientes del todo. Dependerá de qué problema o política se quiera abordar para utilizar uno o más marcos analíticos. El análisis de políticas públicas tiende a recorrerlos transversalmente y se nutre de ellos (Parsons, 2007: 66 y 67).

Flores-Crespo (2008: 12), investigador interesado en la política educativa, encontró que dentro de la investigación educativa son pocos los estudios sobre política educativa que utilizan como base de sus explicaciones modelos teóricos o analíticos propios de la *policy*.¹¹ En sus hallazgos se puede observar que la mayor parte de estudios se dirigen a la política de educación superior y una menor proporción al estudio de la educación básica. El mismo autor señala que en ocasiones las investigaciones en este tema tienden más a describir programas gubernamentales que al entrar en la discusión pormenorizada de los elementos que conforman el proceso de las políticas. Además, señala que la separación entre la teoría y la descripción de políticas no es un problema exclusivo de México pues esta observación es válida también en contextos como el estadounidense y el europeo.

Retomando nuestra definición de política educativa podemos decir que a diferencia de otras políticas públicas ésta se circunscribe al sector educativo donde es decidida, diseñada, implementada y evaluada, tomando en cuenta la participación

¹⁰ Aguilar (2007: 19) afirma que las creencias valorativas, cuyo *humus* es la cultura históricamente formada de la sociedad, se plasman fundamentalmente en los artículos constitucionales del Estado que definen la naturaleza y sus fines, en leyes específicas para determinados campos de acción social y en determinados convenios internacionales que prescriben en su conjunto los objetivos sociales que los gobiernos deben valorar, asegurar y atender.

¹¹ Véase *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*, Universidad iberoamericana. En su estudio el autor encontró algunas investigaciones que utilizan un marco o perspectiva teórica analítica. Entre éstos se encuentran P. Latapí. *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976* (1980). De Vries y Álvarez (2005). Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana. Otro trabajo que está encaminado en este sentido es el de G. Valenti y G. del Castillo (1997). Interés público y educación superior: Un enfoque de política pública. A. Acosta (2000). "Estado, políticas y universidades en un periodo de transición". Los trabajos de Rollin Kent y los académicos adscritos al proyecto denominado Alliance for International Higher Education Policy Studies (AIHEPS) y más recientemente, C. Santizo y E. Cabrero (2004). *Transparency in education. Quality Schools Programme in Mexico*, específicamente el capítulo 3 sobre redes de política (*policy networks*).

social de todos aquellos interesados que pueden aportar algo a la educación del país. Además todos los cursos de acción que de ella se desprendan estarán dirigidos a resolver un elemento o componente del problema principal del sector educativo que es la inequidad y falta de calidad educativa.

El artículo 10 de la *Ley General de Educación* (SEP, 1993: 53) define los elementos que integran el SEN o sector educativo del país: educandos y educadores; autoridades educativas; planes, programas, métodos y materiales; instituciones educativas del Estado y sus organismos descentralizados; instituciones educativas particulares; e instituciones de educación superior autónomas.

El SEN tiene dos modalidades: educación escolarizada y no escolarizada. La primera representa la mayor parte del Sistema y se conforma por tres niveles educativos: educación básica, media superior y superior. Cada nivel educativo, a su vez, se divide en subniveles. En la educación no escolarizada podemos encontrar la educación inicial, especial, semi-escolarizada, de adultos y capacitación para el trabajo.

La Secretaría de Educación Pública forma parte de la estructura orgánica de la administración pública federal y es la institución responsable de la política educativa. La SEP tiene como principal atribución establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos (1993: 65). La SEP, en las últimas dos décadas, se ha apoyado principalmente en tres subsecretarías: de educación básica, de educación media superior y de educación superior, para dar cumplimiento a su tarea fundamental de hacer realidad el derecho a la educación.

En este estudio nos ocuparemos del nivel de educación básica. La política de educación básica es responsabilidad de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB). La educación básica es obligatoria y comprende la educación preescolar (de 3 a 5 años), la educación primaria (de 6 a 11 años) y la educación secundaria (de 12 a 14 años). En la modalidad escolarizada la educación preescolar y primaria brinda los servicios de educación general, cursos comunitarios y educación indígena. Mientras la educación secundaria ofrece los servicios de educación general, técnica y telesecundaria.

Expuesto lo anterior, en esta investigación entendemos por política de educación básica al conjunto estructurado, estable y coherente de cursos de acción acordados y oficializados por autoridades educativas que han tomado en cuenta la participación social. Dichos cursos de acción tienen como propósito mejorar la calidad y brindar educación al grupo de edad entre 3 y 15 años de edad.¹²

¹² La reforma a la LGE llevada a cabo en 2013 señala edades mínimas para iniciar la educación preescolar (tres años) y la primaria (seis años), mientras que identifica los 15 años como límite implícito para proveer educación básica, al indicar que quienes a esta edad no cuenten con

Migración de ideas en política educativa. Hasta este punto se ha estudiado a la política educativa en un contexto puramente nacional, aunque en algunos momentos se ha llamado a la reflexión sobre el papel que han desempeñado algunos organismos internacionales y la globalización sobre la política educativa. En este pequeño apartado se hace una apretada síntesis del papel que han jugado las principales instituciones internacionales y la globalización¹³ en la migración de ideas que provienen de otras latitudes al campo de la educación básica en el país.

Uno de los cambios más importantes en la política educativa de fines del siglo XX es el grado en que han influido las concepciones, enfoques y propuestas del “sistema mundial”¹⁴ en la agenda educativa. En este sentido, es importante conocer qué es lo que se establece y define fuera de las fronteras de lo nacional. Existe convergencia en la definición de muchos de los problemas que están siendo compartidos por buena parte de los países democráticos liberales del mundo como bajo logro escolar, medio ambiente, drogas, delincuencia, desempleo, envejecimiento de la población, entre otros. Dichos problemas son analizados en cumbres internacionales para el establecimiento de agendas en torno a estos y otros temas. Por otro lado, la forma en que actualmente se produce y difunde la información, en la que la comunicación por medio de las nuevas tecnologías ha jugado un papel importante, provoca que la concepción y tratamiento de dichos problemas tiendan a coincidir. En otras palabras, la política educativa no sólo tiene lugar en el sistema político nacional, sino también en el sistema mundial.

En este sentido, las instituciones internacionales que ejercen un mayor grado de influencia y poder (social, político y/o económico), disminuyen el margen en el que los formuladores de la política educativa nacional definen su propia agenda. Esta situación se ve confirmada por numerosas y variadas estrategias educativas como la Conferencia Internacional sobre Educación, institucionalizada en Ginebra desde hace décadas, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Académico, los indicadores de

la secundaria terminada podrán ser atendidos por el sistema de educación para adultos (SEP, 2013a: 19 y 26). El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) es una institución educativa, que forma parte del Sistema Educativo Nacional, que atiende a personas mayores de 15 años que por alguna situación no tuvieron la oportunidad de aprender a leer o a escribir y prepara a quienes no han concluido la primaria o secundaria para terminarla con la ayuda de la creación de su programa educativo (Portal SEP).

¹³ Se refiere a la interconexión mundial en los campos de la comunicación social y la armonización transnacional de los modelos y las estructuras sociales (Schriewer, 2011: 41).

¹⁴ Schriewer considera que ha llegado el momento de proceder a otro cambio radical en la conceptualización del orden global y concebir al sistema mundial como una realidad emergente *sui generis*, como una *realidad colectiva exógena de naciones* (2011: 55).

la educación mundial, el bachillerato internacional, los programas educativos mundiales, la Enciclopedia Mundial de la Educación, la Enciclopedia Internacional de Educación y las crisis mundiales de educación. “Esto sólo representa una parte de la densa red actual de comunicación y cooperación internacional en materia de educación” (Schriewer, 2011: 43, 44), que tiene una fuerte influencia en la migración de ideas y conceptos desde los países desarrollados hacia la educación y la forma en que se definen los problemas al interior del país.

La globalización y la integración internacional constriñen ciertamente los diseños de políticas, por eso es importante analizar las influencias exógenas en las agendas nacionales. Desde un punto de vista técnico, en el futuro los grandes temas en la agenda interna deberán incluir el estudio de las influencias exógenas y la conformación de la agenda a nivel internacional (Majone, 2006: 242).

Sin embargo, es importante señalar que la dinámica de las propias naciones, su cultura, y sus poderes fácticos, han demostrado en los hechos que el poder de la decisión y la voluntad para la instrumentación de políticas recomendadas siguen enraizadas en el Estado-nación. Es indudable que las comunidades y redes internacionales de políticas públicas (la educativa entre ellas), formadas por representantes gubernamentales, no gubernamentales y del sector académico, han influido en el proceso de la definición de los problemas de las sociedades industriales y en que el establecimiento de la agenda de muchos de los países sean más similares (convergentes), pero la forma de toma de decisiones y los actores políticos que participan en ella, la implementación y los actores de la administración pública que la llevan a cabo son tan diferentes como siempre lo han sido (Parsons, 2007: 270). En otras palabras, aun cuando se compartan o migren concepciones, enfoques y propuestas, la forma en que se toman las decisiones y son llevadas a cabo puede ser totalmente diferente y por lo tanto tener resultados también diferentes.

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo tienen una influencia tal que podría decirse que no hay ámbito de la administración nacional en donde no tengan presencia. Con estas dos instituciones, México tiene una larga historia. Más reciente es la relación con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo no financiero sino de asesoría, consulta y coordinación de políticas internacionales, del cual nuestro país forma parte desde 1994, y que hace seguimiento, diagnósticos y comparaciones sobre aspectos económicos, sociales y educativos entre países, y de países en particular (Noriega, 2010: 660).

Reflexionar sobre los intereses y objetivos que persiguen los organismos internacionales nos puede ayudar a entender el proceso de la globalización. Estudiar las posiciones ideológicas y políticas de dichos organismos en relación con diferentes temas daría luz sobre sus actuaciones. Tanto los intereses como las posturas ideoló-

gicas de estas instituciones están íntimamente relacionados con el nivel de importancia que tienen algunos temas en la agenda internacional.

Noriega (*idem.*) plantea que analizar los proyectos que proponen los organismos internacionales ayuda a entender de qué manera se transmite una manera de concebir la educación, el desarrollo del sistema educativo y la sociedad. La autora afirma que la visión que predomina en dichos proyectos es el enfoque económico-administrativo y por supuesto de mercado, en tiempos en que se pensó que el mercado tenía el poder de regular la vida social mientras que el Estado ocuparía un lugar menor.

La idea de dar prioridad y ofrecer servicios a aquellos que más lo necesitan, refugiándose en el argumento de la justicia social y en el supuesto de que al canalizar los apoyos hacia los más pobres de entre los pobres, habría una mayor redistribución de la riqueza y los bienes, y se generarían procesos para romper los círculos de la pobreza, no ha dado buenos resultados; más que “compensar” es necesario emprender políticas que verdaderamente redistribuyan la riqueza y se dirijan a la cohesión social (*idem.*).

Cuando se analizan los resultados que ha tenido la focalización de beneficiarios en el tema educativo se observa que

[...] las transformaciones en el sistema educativo no atienden la justicia con equidad, pues al “focalizar” quedan excluidos grandes segmentos de población a los que las políticas públicas estarían obligadas a atender de pensar en ese principio. Más bien las transformaciones educativas han sido orientadas de acuerdo con las concepciones neoliberales del modelo económico hegemónico que se impusieron con la globalización. De hecho, en este modelo, la prioridad sería educar para la productividad, dejando de lado educar para la ciudadanía y la participación en la definición de las decisiones que afectan la vida pública, así como educar para el debate de las propias políticas públicas y para desarrollar el potencial de los seres humanos, de los ciudadanos (*ibid.*: 661).

En la literatura se encuentran varios autores que coinciden en esta postura: Anderson y Pini (1999), Anderson (2010); Noriega (2010); Delgado (2007), Bueno (2004) y Rodríguez (2010), entre otros. México ha tenido una relación histórica con el Banco Mundial (BM),¹⁵ la cual inició en la década de los cuarenta del siglo

¹⁵ El Banco Mundial ofrece a los países en desarrollo préstamos con bajas tasas de interés, créditos sin intereses y algunas donaciones para una gran variedad de propósitos, que incluyen inversiones en educación, salud, administración pública, infraestructura, desarrollo del sector financiero y el sector privado, agricultura y gestión ambiental y de los recursos naturales (Portal BM, 2014).

XX, cuando éste le concedió un primer préstamo para el desarrollo del sector eléctrico del país y esa relación ha evolucionado a la par que el propio banco, sus políticas y sus prioridades, y de acuerdo también con el momento histórico del país y el contexto internacional (Noriega, 2010: 661). En 2014 el objetivo predominante de todo su trabajo es luchar contra la pobreza a través de un proceso de globalización inclusivo y sostenible, según afirma el Banco Mundial (Portal BM, 2014).

La posición del BM en materia educativa se sustenta en el análisis de costos y beneficios de la educación. En sus documentos oficiales de los años noventa se establece el criterio de asignar recursos principalmente con base en las “tasas de rentabilidad” tanto individuales como sociales, que presentan los diferentes niveles educativos. Dicho organismo diagnosticaba, desde ese entonces, que la educación pasaba por una crisis de proporciones mundiales. Dicha apreciación gira en torno al criterio de rentabilidad económica de la educación, que es un rasgo distintivo de la posición general del Banco Mundial.

En las últimas dos décadas, la visión economicista del BM ha influido en diferente grado en las tareas que tiene encomendadas el gobierno, ente ellas la educativa. La prioridad del BM es que el país en cuestión logre una inserción competitiva en el sistema mundial desde el punto de vista económico. De acuerdo con Noriega (2010: 661) otros aspectos importantes desde el punto de vista social como el bienestar de la población, el desarrollo humano, la vida digna y justa, no aparecen en ese horizonte. Los préstamos de los organismos financieros internacionales están ligados a concepciones economicistas y éstas se han instrumentado de manera sutil pero efectiva, razón por la cual existe un amplio conjunto de términos (calidad, eficiencia, eficacia, producción, rentabilidad, capital humano, etc.) que han permeado a la acción humana de la educación.

Uno de los hallazgos de la investigación educativa comparada de Jürgen Schriewer es que

[...] los estudios sobre ciertos subcampos de la investigación educativa han producido pruebas suficientes que demuestran cómo incluso las conceptualizaciones de problemas y las estructuras teóricas, los programas de clasificación y categorías estadísticas, las valoraciones de calidad y los niveles de evaluación normativa que aplican actualmente los organismos internacionales y los círculos académicos angloamericanos ejercen una fuerte presión sobre los investigadores de todo el mundo para que adapten su trabajo a esos criterios, y esa presión tiene además tanto más éxito cuanto que ni siquiera se le percibe como tal (2011: 60).

El Banco Mundial (2011) ha ido adaptando sus estrategias para los diferentes países, así, mientras que durante las dos últimas décadas era “educación para todos”, la estrategia para 2020 es “aprendizaje para todos”, no obstante, seguirá

otorgando financiamiento con base en los resultados (eficiencia) de los proyectos que impulse, con la finalidad principal de hacer más competitivos a los países.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha mantenido su influencia en el desarrollo del país y ha suministrado préstamos para proyectos educativos. Su intervención ha sido menor con respecto al BM, pero comparte con él las estrategias y los supuestos que están detrás de los proyectos que impulsan, es decir la visión economicista. Como institución de crédito compite con el BM por tener clientes (países deudores) con capacidad de pago.¹⁶

México se incorporó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994 y, aunque la función que ha desempeñado es de asesoría y de coordinación de políticas en los países occidentales de mercado, afirma la visión de las instituciones financieras y las orienta con sus estudios. La OCDE, reconocida por sus estadísticas y análisis mundiales, tiene como objetivo intercambiar información y armonizar políticas de crecimiento y desarrollo económico. Su contribución es difundida mediante su producción –la mayor, según su propia página– de publicaciones de economía y asuntos sociales. Algunas de sus publicaciones son resultado de estudios específicos por país.

En México su producción ha estado orientada, en el ámbito educativo, al estudio de la educación básica (especialmente con la evaluación PISA y estudios sobre maestros) y al estudio de la educación superior y la investigación educativa (Noriega, 2010: 665). En las Encuestas Económicas (*Economic Surveys*) para México de 2011, la OCDE, en su apartado dedicado a la educación, recomienda definir estándares nacionales del desempeño y mejorar la formación de los profesores, establecer programas de acreditación para escuelas normales; mejorar el examen de grado de profesores y abrir la competencia o concursos para ganar plazas e introducir gradualmente un sistema de evaluación de maestros. Las mismas recomendaciones están dirigidas a directores, en lo referente a formación y evaluación.

En cuanto al financiamiento sugiere asignar recursos más eficientemente y sustituir la multitud de programas especiales de financiamiento escolar por una beca de mejora individual (OCDE, 2011: 142). Sus trabajos suponen consultas y entrevistas con actores del SEN e incorporan a algunos investigadores nacionales desde la visión racionalista de la modernización. Es importante hacer notar la coincidencia de la SEP con dichas propuestas, considerando que entre los años 2006 y 2012 los programas que se pusieron en marcha por esta institución fueron: Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes, la Reforma a los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial, la Evaluación Universal de Docentes

¹⁶ México resulta un buen cliente para el BID no sólo por el tamaño de su deuda total con el Banco, sino además por la relevancia de los flujos financieros anuales asociados con el estado de su deuda.

y Directivos en Servicio de Educación Básica, el Programa de Formación Continua para Maestros en Servicio y la RIEB, que tuvo entre sus principales objetivos definir el sistema de estándares nacionales (curriculares, de desempeño docente y de gestión escolar). Aunque algunas recomendaciones se han tomado con mayor cautela –como la beca de mejora individual en lugar de los programas especiales de financiamiento escolar– que en otros países de América Latina. Sería necesario hacer un examen cuidadoso sobre la aceptación e implementación de los programas que se han puesto en marcha por los actores y las entidades que conforman el sistema educativo y los intereses que protegieron el SNTE y la SEP, ya que los programas frecuentemente son creados para cumplir las sugerencias de organismos internacionales, pero en la práctica son documentos que caen en la retórica y por lo tanto no tienen mucho impacto en los problemas educativos fundamentales, como la calidad e inequidad educativa.

Majone (2006: 247) afirma que uno de los ejes centrales del trabajo de la OCDE, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de las agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), es el de no simplemente plantear ciertos temas en la agenda gubernamental sino cambiar las prioridades de la decisión de las agendas nacionales.

Otros autores, como Stiglitz¹⁷ (2003: 239) reflexionan sobre los efectos que los organismos financieros han tenido en algunos países tan dispares como Etiopía, Rusia, Corea, Malasia, Tailandia, o China, y los resultados de políticas económicas y sociales no siempre acertadas y con efectos adversos. Por otro lado, analiza los casos de aquellos países que se han resistido a la ayuda del FMI. De este análisis el autor infiere que existe la posibilidad de que los Estados argumenten y tomen decisiones en función de las necesidades, prioridades y los intereses de cada nación, con base en el conocimiento de sus propias realidades y culturas nacionales y deja en claro que la argumentación y la negociación son necesarias ante las “recomendaciones” de las burocracias internacionales.

En síntesis, retomando lo expresado por Parsons (2007: 270), la forma de toma de decisiones y los actores políticos que participan en ella son muy diferentes en los diversos tipos de políticas y en los heterogéneos países. Pero debemos reconocer que en México las políticas son el resultado de una combinación de las formas tradicionales e históricas nacionales de hacer política educativa (autoritarias y corporativistas), y las visiones que provienen de los proyectos de organismos internacionales, mismos que han influido de manera notable sobre todo en el último sexenio tanto en el sistema educativo como en la dinámica de los diversos actores políticos.

Evaluación

¹⁷ Joseph E. Stiglitz fue Premio Nobel de Economía en 2001 y fungió como primer vicepresidente y economista en jefe del Banco Mundial (1997-2000).

Históricamente la humanidad siempre ha diferenciado entre una cosa mala y una buena, según sus preferencias y el grado de satisfacción que le proporcionaba dicha cosa. En este proceso de elección está implícito un juicio de valor individual y/o social. El interés por la calidad de los productos de consumo vino de la mano con la necesidad del monitoreo del proceso productivo para asegurar que cumplieran con ciertos estándares. La evaluación cobró una importancia creciente con el claro propósito de satisfacer completamente al cliente y ganar mercado. Lo anterior llevó a las industrias y a las empresas a introducir sistemas y procedimientos tendientes a evitar que se produjeran bienes defectuosos; el objetivo era detectar cualquier falla en la producción y para lograrlo se auxiliaron de registros estadísticos minuciosos de insumos, procesos y resultados. Actualmente la evaluación de la calidad forma parte de la cultura mundial; una empresa que tiene certificación de calidad está lista para competir con otras de su categoría en el mundo globalizado.

Aunque existen antecedentes del interés por la calidad de mercancías desde décadas anteriores, no fue hasta los años sesenta que fueron retomadas dichas tendencias en búsqueda de la calidad, especialmente en los Estados Unidos. House, una de las personas que ha reflexionado de manera más crítica sobre el papel que desempeña la evaluación en nuestra sociedad actual, señala al respecto

En los últimos [...] años la evaluación se ha convertido en una actividad importante al surgir los programas de bienestar a gran escala. Cada año, se llevan a cabo decenas de miles de evaluaciones de programas públicos, sólo en los Estados Unidos. Miles de personas están empleadas en estas evaluaciones y cientos de universidades y empresas compiten para conseguir contratos de evaluación. [...] La evaluación de los programas públicos es exigida por la legislación y cada año se invierten en ella cientos de millones de dólares (1994: 17).¹⁸

El interés por la calidad se expandió rápidamente en casi todas las áreas de la vida y la evaluación le acompañó en ese proceso. En las tres últimas décadas se ha extendido con gran rapidez el establecimiento de sistemas de evaluación, tanto en el ámbito empresarial como en los servicios públicos (no sólo los educativos), que se han materializado en sociedades nacionales, regionales e internacionales de evaluación, mismas que han pensado, diseñado y puesto en marcha la evaluación en campos muy diversos. Incluso se han creado en algunas universidades programas académicos para la formación de evaluadores en diferentes campos tanto del ámbito público como del privado.

¹⁸ La primera edición del libro en inglés es de 1980 con el título *Evaluating with validity*, editada por Sage Publications.

La importancia que reviste la evaluación se debe al impacto que pueden tener sus conclusiones en relación con una empresa, una institución, una política pública determinada, ya que podría justificar su presencia, pero también lo contrario, la puede desacreditar, todo depende de la formalidad y el grado de compromiso moral y ético de los evaluadores (*ibid.*: 18).

La apreciación de House es que la gran cantidad de acciones de evaluación hacen difícil su supervisión. Él afirma que no siempre las evaluaciones de los programas públicos son de buena calidad. Con frecuencia los evaluadores se limitan a hacer lo que quieren sus patrocinadores (privados o públicos). Esto lleva a no emitir juicios que hagan justicia a los programas sociales que evalúan. En este sentido, las posibilidades de hacer daño pueden ser profundas, menos evidentes y más perdurables.

Enfoques de evaluación. De acuerdo con House (1994: 25), en la evaluación pueden distinguirse varios enfoques que agrupó en tipos básicos o modelos. Los modelos son elaboraciones idealizadas de los enfoques de evaluación y en este sentido un modelo es un tipo ideal. En este estudio se analizarán los dos enfoques¹⁹ más utilizados en las evaluaciones de logro educativo. El primero proviene del análisis de sistemas y el segundo conecta cualquier enfoque con la toma de decisiones.

En el enfoque de análisis de sistemas se definen unas pocas medidas de resultados, como las puntuaciones de pruebas nacionales o internacionales de educación. Los datos son cuantitativos y las medidas de resultados se relacionan con los programas mediante análisis de correlación u otras técnicas estadísticas. Según House, uno de los antecedentes principales de este enfoque fue el desarrollado en los Estados Unidos por el Departamento de defensa y, aproximadamente desde 1965, constituyó la principal perspectiva sobre la evaluación en el Departamento de salud, educación y bienestar de dicho país

(...) el enfoque del análisis de sistemas adopta, sin lugar a duda, la metodología de la ciencia social positivista y, por regla general, excluye otras metodologías. Este enfoque cuenta con el respaldo de muchos altos funcionarios, sobre todo de economistas.²⁰ Además reclama para sí la categoría de ciencia social (1994: 27).

¹⁹ Existen otros enfoques de evaluación, éstos se eligen de acuerdo con lo que se quiera evaluar. House (1994) presenta los principales enfoques de evaluación: el de objetivos conductuales, cuyo propósito es verificar si las metas y objetivos establecidos por un programa determinado son cumplidos; el del estilo de la crítica de arte, el cual ha sido utilizado para evaluar programas educativos; el de revisión profesional o acreditación que normalmente es llevada a cabo entre pares (entre abogados, cirujanos, profesores, trabajadores sociales, etc.), entre otros.

²⁰ La característica más importante de este enfoque es el análisis comparativo costo/producto; algunos economistas también le llaman evaluación costo/beneficio de una política pública

El otro enfoque de evaluación considerado aquí enfatiza la conexión entre ésta y la toma de decisiones tomando en cuenta que pueden variar los responsables de la toma de decisiones y el modo en que éstas se llevan a cabo. En este sentido, el enfoque de decisión sostiene que la evaluación ha de estructurarse a partir de las decisiones reales que haya que tomar en un cierto sector, es decir, las evaluaciones deben aportar conclusiones útiles para el problema a tratar por los tomadores de decisiones.

La evaluación de la educación básica en México. En los países de América Latina, entre ellos México, el auge de la evaluación fue más evidente en los años noventa. Las políticas sociales entre ellas la política educativa (y los programas que de ellas se desprenden) empezaron a evaluarse. Trataremos de profundizar en cuáles fueron los principales factores que incidieron en el país para llevar a la práctica la evaluación educativa. Por otra parte, analizaremos los factores que tuvieron influencia en el cambio de un Estado planeador (de insumos) a un Estado evaluador (de resultados).

Uno de los principales estudiosos de la evaluación educativa en el país es Martínez Rizo, quien en 1983 coordinó un grupo de trabajo que tenía como tarea la elaboración del *Diagnóstico de la educación básica de Aguascalientes* que incluyó, entre otras cosas, la aplicación de pruebas de conocimiento a niños de educación primaria y secundaria, trabajo hecho en colaboración con la delegación de la SEP en el estado de Aguascalientes. A partir de esa experiencia, Martínez Rizo y un grupo de investigadores, en coordinación con otras universidades y dependencias gubernamentales a nivel estatal y federal, empezaron a desarrollar el campo de la evaluación educativa en México (1996: 9-13).

[...] en la actualidad, [la evaluación es] una institución relativamente consolidada. Más de tres décadas han transcurrido ya desde las primeras iniciativas, muy incipientes, que buscaban conocer de manera sistemática procesos y resultados del sistema educativo. En la última década se han producido avances muy importantes, los cuales han modificado nuestra imagen del sistema educativo y sobre cómo debe evaluarse. Hoy, si bien con diferencias en cuanto a su concepción, la mayor parte de los actores educativos coincide en la importancia de realizar evaluaciones periódicas de diferentes aspectos del sistema educativo. Resulta difícil imaginar la posibilidad de reflexionar o intervenir sobre la educación nacional sin tener en cuenta esta herramienta (Martínez y Blanco, 2010: 90).

específica. La finalidad es establecer relaciones de causa/efecto entre políticas y resultados. En teoría, una vez medidos los resultados se comparan con los costos de la política social evaluada para luego averiguar cómo maximizar los beneficios sociales con menos dinero.

En virtud de que la evaluación es un juicio de valor sobre una cosa –en este caso la educación– las críticas sobre los procesos de evaluación han hecho patentes diferentes posiciones ideológicas y académicas y han propiciado debates

[...] entre la evaluación estandarizada externa y la evaluación en el aula; entre la evaluación de resultados y la evaluación de procesos; entre evaluación cuantitativa y evaluación cualitativa. [...] Detrás de estos debates se encuentran implícitas las principales tensiones en todo proceso educativo: entre lo individual y lo colectivo; entre lo local y lo general; entre el respeto a la diversidad, por un lado, y la integración social por el otro (Ravela, 2006: 73).

La evaluación de alumnos, maestros, escuelas y programas de la educación básica en México se ha desarrollado desde hace cuatro décadas y de acuerdo con Martínez y Blanco (2010: 99), pueden distinguirse tres periodos de evolución: de 1970 a 1980, la década de 1990 y de 2002 a la fecha.²¹

Entre 1970 y 1980 la Secretaría de Educación Pública impulsó la recolección, la sistematización y la actualización de información censal para la elaboración de estadísticas sobre el Sistema Educativo Nacional (*ibid.*: 100). Si bien es cierto que fue hasta los años noventa que se presentó un avance considerable en la evaluación de la política educativa en el país, también es cierto que fue una de las pocas políticas sociales que se preocupó por desarrollar instrumentos de medición confiables desde los años setenta debido a la inquietud que representaba para las autoridades educativas conocer con cierto grado de precisión la cobertura y la calidad de la educación. El primer problema a resolver era la falta de información válida y confiable sobre las diferentes escuelas y dependencias que formaban la SEP para estar informados a través de datos estadísticos del estado que guardaba la educación en ese tiempo. Martínez y Blanco señalan que en las décadas de 1970 y 1980

[...] los avances principales no se produjeron tanto en el terreno de la evaluación como en el de la medición. Se mejoró de manera considerable la información censal disponible sobre el sistema educativo, con el objeto de disponer de estadísticas confiables y comparables a través del tiempo. Las evaluaciones de aprendizajes de esta época, propiamente dichas, tuvieron un carácter incipiente y técnicamente fueron

²¹ Debe advertirse que el año de publicación de la obra citada es 2010. Podría hablarse de un cuarto periodo a partir de septiembre de 2013, fecha en que fue expedida la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la cual da vida al Sistema Nacional de Evaluación. Se trata de una de las leyes secundarias que regula la modificación a los artículos 3° y 73° Constitucionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013. Estas modificaciones a la normatividad están fuera del periodo de análisis del presente estudio.

considerablemente débiles; estuvieron más orientadas a la selección a niveles superiores que a un diagnóstico de la calidad del sistema. En 1972 se aplican las primeras pruebas en gran escala, como insumo de decisión sobre el ingreso de alumnos a la educación secundaria [...] y se continúan aplicando pruebas de selección. La primera evaluación de aprendizajes, en sentido estricto, se realiza durante el sexenio 1976-1982 en muestras de alumnos con representatividad nacional (*idem.*).

No obstante, los resultados y conclusiones de este primer esfuerzo de evaluación de aprendizajes no fueron difundidos, a pesar de la relevancia de la información para docentes, padres de familia, los interesados en el campo educativo, y los tomadores de decisiones sobre la educación básica del país. Los resultados no se publicaron principalmente porque el contexto político de los años ochenta era propicio para manejar la información a discreción y con opacidad. Sin embargo, el objetivo era tener información sobre los conocimientos y capacidades que habían adquirido los estudiantes a lo largo del año escolar relacionados con el currículo; el interés estaba centrado en los resultados de la educación en el aula y no sólo en la igualdad de oportunidades en el acceso. Esto representó un salto cualitativo importante pues se pretendía conocer más sobre uno de los elementos del sistema educativo, el aprendizaje de los alumnos y no sólo saber si los niños tienen acceso a la escuela.

Como se señaló, los años noventa constituyeron un progreso significativo con relación a lo logrado en las dos décadas anteriores. La reforma educativa se desprendió del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, 1992), que se materializó con la publicación de la *Ley General de Educación* (LGE) en 1993, en la cual se estipularon las bases normativas bajo las cuales se llevaría a cabo el federalismo educativo. Este hecho creó la necesidad en las autoridades educativas de desarrollar instrumentos de evaluación confiables que pudieran ser utilizados como medio de control y para diseñar políticas educativas.²² La SEP, a través de la Dirección General de Evaluación, se dio a la tarea de emprender acciones tendientes a desarrollar la evaluación de la política educativa, así como el diseño y coordinación de varias acciones dirigidas a conocer el desempeño escolar de los niños y jóvenes que se encontraban en las aulas del SEN.

Pero ¿por qué es importante para la SEP conocer el nivel de logro educativo de los estudiantes? Partamos de la comprensión de que la evaluación no es un fin en sí mismo, sino un medio para contribuir a la mejora educativa. Conocer el nivel del

²² La *Ley General de Educación* publicada en 1993, en su capítulo II establece el marco normativo que regularía en adelante el federalismo educativo (artículos 12 al 31), del que se desprende la sección 4, que trata sobre la evaluación del sistema educativo y sienta las bases jurídicas iniciales para el desarrollo de lo que hasta hoy conocemos de evaluación en el campo de la educación.

logro de los estudiantes no es suficiente para lograr el propósito más general que es mejorar la calidad educativa. Es necesario evaluar otros elementos del SEN que deberán contribuir para alcanzar ese gran propósito, la mejora de la calidad. La evaluación de alumnos puede valorar su avance de acuerdo con el currículum prescrito, pero también existen otros propósitos como seleccionar a candidatos para ingresar a cierto nivel; otorgar apoyos financieros para estudios; retroalimentar a los docentes; ayudar en la definición de política educativa, entre otros. La evaluación de maestros puede ayudar a formarlos mediante su retroalimentación; pero también puede tener como propósito el ingreso, permanencia y promoción dentro del sistema educativo. La evaluación de escuelas tiene fuerza para incidir en su mejora, su transparencia y rendición de cuentas. Dichas evaluaciones sólo son algunos ejemplos de los objetos de evaluación y sus diferentes propósitos. Únicamente cuando se trabaja sobre el conjunto de los componentes del sistema educativo es posible mejorar la calidad educativa. De acuerdo con Martínez Rizo, “explicitar los posibles propósitos de la evaluación es importante si se tiene en cuenta el principio de que *cada propósito implica un diseño apropiado*, ya que ningún acercamiento da resultados válidos y confiables para todo propósito” (2009: 36). Habiendo hecho estas precisiones, en las siguientes líneas haremos especial énfasis en la evaluación de aprendizajes de los alumnos de educación básica, parte fundamental del foco de investigación, y más adelante nos ocuparemos de la noción de calidad educativa.

En la década de los noventa, a nivel federal, pueden destacarse tres acciones de evaluación de aprendizajes de alumnos: a) el centrado en el factor de aprovechamiento escolar en el marco del Programa de Carrera Magisterial iniciado en 1994; b) las pruebas denominadas “estándares nacionales” a partir de 1998; y c) las tres evaluaciones internacionales: Trends in Mathematics and Sciences Study (TIMSS) de 1995; el Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de 1997; y la primera ronda en México del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) en el año 2000 (Martínez y Blanco, 2010: 101).

Antes del año 2000, como se había señalado, los resultados no se daban a conocer a la opinión pública principalmente por dos razones: a) la falta de autonomía de los organismos evaluadores, que influía no solamente en la manera en que eran presentados los resultados, sino también en atender las peticiones de las autoridades de las que dependían [en palabras de House (1994: 17), sus patrocinadores]; en este sentido, las evaluaciones educativas en México llevadas a cabo en los años noventa podían tener un sesgo ideológico importante, las condiciones políticas e institucionales de un régimen autoritario eran propicias para manejar la información a discreción en un marco general de opacidad; y b) lo reciente del proceso y por tanto la falta de experiencia en la evaluación de aprendizajes a gran escala tenía alta probabilidad de tener problemas conceptuales y metodológicos, por lo cual los

resultados y conclusiones que se desprendieron de las primeras evaluaciones sobre todo las nacionales eran poco confiables. En relación con las evaluaciones internacionales, el caso más evidente fue la decisión de no publicar los resultados de la prueba TIMSS en 1995.

Hubo tímidos esfuerzos de difusión al finalizar la década de los noventa, sobre todo por medio de reportes basados en pruebas de aprendizaje. Martínez y Blanco subrayan que:

Si bien debe reconocerse el mérito de estos esfuerzos, también es cierto que fueron escasos y que su repercusión en el sistema educativo fue relativamente baja. La información producida en la década no se incorporó al proceso de toma de decisiones o diseño de políticas educativas. Los reportes públicos fueron escasos y su difusión limitada. Aún no existían canales institucionalizados de difusión de la información hacia los niveles más bajos del sistema: los supervisores, directores y maestros recibían información escasa y asistemática. Era poco frecuente la difusión de resultados en la prensa e inexistente para las familias. El acceso público a la información en bruto, por su parte, estaba muy restringido, lo que dificultaba realizar investigaciones académicas independientes (2010: 106).

Hasta este momento de la historia de la evaluación en México, era evidente para los distintos actores involucrados e interesados en la educación que si el objetivo era que la evaluación repercutiera en la política educativa y por esa vía se lograra mejorar la calidad y la equidad de la educación del país se tendría que pensar en algo distinto en este rubro de lo que ya se venía haciendo en la entonces Dirección General de Evaluación –ahora Dirección General de Evaluación de Política (DGEP) de la SEP.

Las elecciones del año 2000 dieron como resultado el cambio del partido político en el poder. Este hecho propició que muchos ciudadanos pudieran manifestar con mayor confianza su interés por participar en la vida pública y política del país, la cual estaba limitada en un régimen autoritario. La participación ciudadana impulsa la creación de otros elementos para fortalecer la democracia como ofrecer mayor información sobre las acciones y resultados del sector público.

Para el grupo de especialistas en educación, que formó parte del equipo de transición del entonces presidente electo Vicente Fox, era necesario que la información fuera recogida por una institución independiente de la SEP que tendría la obligación de publicar los resultados y conclusiones que se derivaran de las diferentes acciones de evaluación. La apuesta del grupo de especialistas en educación era fortalecer la palabra de la sociedad civil por medio de la información sobre la situación de la educación en el país. Esto le daba la posibilidad de ser una sociedad civil más activa y presionar para que se tomaran las medidas de política educativa

necesarias para corregir los problemas revelados por las conclusiones de las evaluaciones (Schmelkes, 2009: 19). Fue a partir del sexenio foxista que se dio impulso a la transparencia y la rendición de cuentas,²³ medidas que generaron la necesidad de publicar las conclusiones de los diferentes esfuerzos de evaluación de aprendizajes de los alumnos de educación básica.

De esa coyuntura social y política nació la propuesta de la creación de una entidad con autonomía para recoger información por medio de la evaluación. La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (en adelante INEE) se materializó con la publicación del decreto de creación el 8 de agosto de 2002 y su operación efectiva a partir de mediados de 2003. Pero no fue posible crear una institución autónoma de la SEP, aunque la forma como se diseñó su estructura de gobierno y la manera concreta como se puso en marcha durante su primera administración hizo que el margen de autonomía real de que gozó el INEE fuera muy importante, similar al de organismos dotados de autonomía constitucional (Martínez y Blanco, 2010: 109).

El INEE logró la autonomía real durante la primera administración por medio de una estructura de cuerpos colegiados: una Junta Directiva, compuesta por agentes y actores claves en el sistema educativo, con conocimiento y capacidad de entender la problemática de la evaluación, interesados por la educación y atentos a la producción técnica del Instituto y a la probidad de su trabajo; un Consejo Consultivo conformado por las áreas de evaluación de las entidades federativas, con respeto a la filosofía del federalismo; y un Consejo Técnico, conformado por especialistas nacionales e internacionales con quienes se sometían a discusión temas (técnicos, éticos, de factibilidad, de pertinencia) relevantes para el Instituto.

Es importante señalar que con base en el contenido de los documentos oficiales –los productos de investigación y los informes anuales– es posible afirmar que es un instituto que no sólo diseña, aplica e interpreta pruebas de aprendizaje sino que se interesa por el contexto general del sistema educativo que contribuye a explicar los resultados educativos y conocer más acerca de las escuelas en donde tiene lugar ese aprendizaje.

Sin embargo, la autonomía normativa del INEE era necesaria para protegerlo de los cambios en la administración pública federal y específicamente de la SEP, ya que dichos cambios inevitablemente pasan por las características personales de los funcionarios que conforman cada administración. Desde la perspectiva de Schmelkes la autonomía constitucional del INEE era necesaria y se basó en la siguiente afirmación.

²³ El 30 de abril de 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Cámara de Diputados, 2002) y la consecuente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

[...] la dependencia de la Secretaría de Educación Pública, sin duda ha repercutido en la fuerza que el INEE ha podido tener en la orientación de la evaluación del sistema y en las decisiones de política educativa. El INEE ha sido presa de los cambios administrativos. Baste comparar su peso en el sexenio dentro del que fue creado [2000-2006], y el que actualmente tiene con esta administración [2006-2012], (2009: 20).

La orientación institucional que dominó al INEE desde su creación hasta la actualización de su *Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014*, ayudó a establecer la misión que quedó expresada en los términos siguientes: “El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación contribuirá al mejoramiento de la educación en México a través de la realización de evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan, así como de la difusión transparente y oportuna de sus resultados para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica en las escuelas y la rendición de cuentas”. Es decir, el objetivo central del trabajo del INEE es la mejora educativa fundamentada en la evaluación integral y técnicamente calificada de la educación, en la cual el Instituto compromete todas sus acciones (Bracho, 2009: 12).

La Junta Directiva y, a su manera, el Consejo Técnico aseguran la autonomía del Instituto, de acuerdo con el *Plan Maestro de Desarrollo 2004-2012*, el principio de autonomía debería complementarse con otro que llamó, el principio de “cercanía” con respecto al sistema educativo, señalando que para contribuir a la mejora de la calidad educativa es necesario que el INEE tenga una estrecha relación con las autoridades educativas federales y estatales y, en especial, con las áreas de evaluación correspondientes, para asegurar que los resultados de las evaluaciones se utilicen con el fin de sustentar decisiones de mejora. El mismo documento normativo del INEE precisa que

el Consejo Consultivo es la instancia apropiada para asegurar esa relación, y que la cercanía implica el compromiso del INEE de dar a conocer los resultados de su trabajo de manera transparente, oportuna y comprensible, para evitar las repercusiones negativas que puede traer consigo una interpretación inadecuada de las evaluaciones (Martínez y Blanco, 2010: 110).

En la primera década del siglo XXI pueden distinguirse tres programas de evaluación de aprendizajes a alumnos a nivel federal: a) se continuó con la aplicación de las evaluaciones internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), específicamente con la prueba PISA, y con la prueba del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), coordinada por la UNESCO. El INEE asumió la representación de México ante estos dos organismos; b) los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE),

diseñados, coordinados y aplicados por el INEE desde 2005; y c) los Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), bajo la responsabilidad de la SEP desde 2006.

Desde la creación del INEE una de las preocupaciones era que se difundieran los resultados de las evaluaciones. Los esfuerzos de difusión y comunicación han estado presentes y han sido notables pero, a pesar de ello, todavía no han producido los resultados esperados. La información que ahora existe y se ofrece a los tomadores de decisiones, los docentes y la sociedad sobre la situación de resultados de aprendizajes y equidad educativa es mayor en cantidad y en calidad que hace una década, sin embargo, ¿cuánta es y cómo es consultada esta información para mejorar la educación? De acuerdo con la revisión documental aún es poco consultada por los diferentes grupos sociales. Esto lleva a pensar que la evaluación es necesaria y útil pero no suficiente para mejorar la educación. Al respecto el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) advierte que

La evaluación estandarizada externa sólo podrá tener efectos positivos sobre la educación si es concebida, percibida y empleada como un mecanismo de responsabilización pública de todos los actores vinculados al quehacer educativo. Existe siempre el riesgo de que la política educativa se concentre en la implementación de evaluaciones, pero que luego no se tomen acciones concretas para enfrentar y resolver los problemas que las mismas ponen de manifiesto [...] (Ravela, Arregui, Valverde *et al.*, 2008: 5).

La política educativa gubernamental estuvo enmarcada por los planes de desarrollo nacionales y los programas sectoriales de los tres periodos de evaluación aquí analizados. Para fines de esta investigación nos enfocaremos en el periodo que comprende de 2000 a 2012, es decir en los *Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 2001-2006* y *2007-2012*, el *Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006*, el *Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012* y el acuerdo político de la *Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)* de 2008.

En el periodo estudiado, la *Ley General de Educación* de 1993 constituyó el marco legal para evaluar la educación básica en México al establecer que la evaluación era una atribución de la autoridad educativa federal.²⁴ Las instancias responsables de la evaluación están constituidas por la Federación, representada por la SEP; las entidades federativas, representadas por las autoridades educativas locales; los organismos técnicos especializados de carácter nacional y público como el INEE, y los organismos internacionales como la OCDE y la UNESCO.

²⁴ La *Ley General de Educación* fue reformada en 2013 incluyendo importantes cambios en la evaluación del sistema educativo. Estos cambios se encuentran fuera del periodo de estudio.

La evaluación en México ha tenido aciertos pero ahora hace falta reflexionar sobre algunas tendencias contradictorias y sobre aquellas acciones de evaluación que han tenido un efecto indeseado sobre el SEN. Martínez Rizo hace un balance de los efectos positivos y negativos de la evaluación de aprendizajes a alumnos.

En el lado positivo se deben mencionar los avances técnicos y la formación de especialistas de buen nivel; la creciente conciencia ciudadana del derecho a conocer los resultados de las evaluaciones, que contrasta con el hermetismo anterior; y el que algunas autoridades educativas, en el nivel federal y en algunos estados, comiencen a hacer uso de los resultados de las evaluaciones para toma de decisiones. En el lado negativo hay que contar el número ya excesivo y creciente de pruebas que se desarrollan y aplican, que pesa cada vez más sobre alumnos, maestros y escuelas; el predominio de la evaluación a gran escala que deben usar los maestros en el aula; el uso inapropiado, cada vez más frecuente, de los resultados y su excesivo peso en el diseño de las políticas públicas (2009: 9-10).

De acuerdo con el citado autor, creemos que se han sobreevaluado los beneficios que puede ofrecer la evaluación de aprendizajes en el proceso decisorio en la formulación o reformulación de política educativa. Los resultados de la evaluación de aprendizajes no puede confundirse con calidad educativa, ni el diagnóstico del sistema educativo con calidad educativa. Efectivamente, las conclusiones de las acciones de evaluación de logro educativo son muy importantes, pero no son las únicas, por lo cual no deja de ser una apreciación parcial del sistema educativo en su conjunto. Por otra parte, Martínez Rizo señala que

Los resultados de los alumnos en pruebas de rendimiento no pueden tomarse sin más como indicadores confiables de la calidad de un docente o una escuela, por razones precisas: los resultados de los alumnos no dependen sólo de la escuela [...]. El error de medición produce intervalos de confianza que hacen que la diferencia entre puntajes cercanos no sea significativa; el muestreo tiene consecuencias similares; en censos, el error no derivado del muestreo puede ser mayor. Porque en aplicaciones masivas con resultados individuales la extensión de las pruebas es reducida y deben limitarse a algunas áreas y pocos temas curriculares, y el uso de preguntas de opción múltiple hace descartar temas importantes (2009a: 32).

De lo anterior se desprenden tres aspectos relevantes para entender la evaluación de aprendizajes de la educación básica en México: a) este tipo de evaluación ha aumentado de manera considerable en número y calidad; b) diversos grupos sociales pueden acceder con relativa facilidad a los resultados de evaluaciones y; c) la evaluación a docentes y escuelas no ha evolucionado de la misma manera que lo

ha hecho la de alumnos, por lo que es difícil tener una visión más comprehensiva del sistema educativo mexicano.

Entonces, para conocer la calidad de la educación básica que está brindando México tendríamos que evaluar al conjunto de elementos que conforman el sistema educativo nacional. Sin embargo, sabemos poco sobre qué significa la calidad educativa. En el siguiente subapartado nos ocuparemos de dicho concepto.

La noción de calidad educativa. Las reformas educativas emprendidas a partir de 1993 han tenido como principal motor la búsqueda de la calidad educativa. Todo apunta a que en las instituciones y organizaciones educativas existe consenso generalizado sobre la importancia y necesidad de proporcionar acceso a una educación de calidad. Lo anterior se debe al significado social que tiene la noción de calidad, ya que normalmente se le relaciona con una connotación positiva (la calidad ya no es nula, mala o mediocre). La mayor parte de las personas cuando habla de calidad la asocia con la “excelencia” y la “perfección”, ya sea de bienes o servicios. En este sentido, es difícil que alguien se oponga a que algo sea de calidad.

Efectivamente, “hay un acuerdo general sobre la deseabilidad de la calidad en cualquier ámbito de la vida humana y en todo tipo de acción individual y colectiva, espontánea o planificada. Este hecho puede, quizá, explicar o, al menos, justificar la persistente utilización del concepto de calidad educativa en los últimos 30 años” (De la Orden, 2012: 11). Pero debemos detenernos y cuestionar qué es la calidad educativa puesto que es lo que queremos alcanzar y evaluar, no sólo desde el punto de vista social sino también normativo. Si la calidad educativa no se define, difícilmente podrá ser correctamente evaluada y alcanzada como característica esencial de la educación en su conjunto. El problema se encuentra presente en la bibliografía sobre calidad educativa, en la cual el concepto en general es confuso.

En la literatura relacionada con la calidad de la educación existen principalmente dos líneas de argumentación que han sido motivo de debate en las últimas décadas y aún no están exentas de polémica. Una primera línea de argumentación es el enfoque “economicista”; en él se encuentra la preocupación del gobierno y de las autoridades sobre los retos que la mejora de la educación plantea para el crecimiento económico, en términos de mejorar las habilidades y competencias para el trabajo, pues ello implica mayor posibilidad de desarrollo y mayor competitividad en el plano estrictamente económico. En una economía globalizada y en un contexto en que la riqueza de los países depende cada vez más de la capacidad de las personas de añadir valor al producto,²⁵ el nivel educativo de la población se plantea

²⁵ Es la incorporación de conocimientos científicos y tecnológicos al proceso de producción, distribución y venta. Es anticiparse a las necesidades de la sociedad, ir un paso adelante de las exigencias del consumidor.

como prioritario y se considera, cuando menos en el discurso, como un bien público de primer orden.

Una segunda postura llamada “humanista” hace hincapié en la función de la educación para promover los valores sociales en libertad y el desarrollo creativo y afectivo de los alumnos, dos aspectos muy difíciles de evaluar. Adicionalmente se plantea la necesidad de asegurar la equidad en materia de educación. De acuerdo con Tiana “la equidad no se fundamenta exclusivamente en sentimientos altruistas o en un sentido genérico de la justicia social, sino también en la necesidad de mantener y reforzar la cohesión social, entendida como base imprescindible para lograr un desarrollo social sostenible y enriquecedor” (2008: 116). Esta argumentación está ligada con la noción de la educación como un derecho humano, al que deben tener acceso todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. Este derecho implica ofrecer a los individuos buena educación con el propósito de generar las mismas oportunidades para todos y orientar a la cohesión social.

En América Latina, y específicamente en México, la preocupación por la calidad de la educación empezó a surgir de manera paulatina desde los años ochenta, en la medida que se estaba logrando mayor cobertura y grados de escolaridad. Sin embargo, hasta la actualidad no existe consenso sobre la definición de calidad educativa, resultado del debate entre la postura economicista y la humanista.

A pesar de no tener una definición del concepto, se puede encontrar abundante literatura sobre calidad educativa porque la calidad educativa puede tener diferentes propósitos y puede estar presente en diferentes niveles, instituciones y actores del sistema educativo. No es lo mismo hablar de calidad de la educación superior que hablar de calidad de educación básica, es decir, la forma en que se representa y por lo tanto se mide la calidad es diferente para cada nivel educativo. Por otra parte, el significado dependerá a que se refiera la noción de calidad pues puede ser a una escuela, un maestro, un alumno, entre otros. En ese orden de ideas, también pueden encontrarse definiciones que se dirigen a diferentes elementos del proceso educativo: acepciones basadas en la calidad de los insumos, los procesos o los resultados.

En la revisión documental sobre calidad educativa pudimos distinguir tres tendencias al definir el concepto de calidad: la primera busca definirlo teóricamente, la segunda lo define operacionalmente y la tercera, evita definirlo. Varios autores coinciden en la dificultad que existe en la definición del concepto de calidad.

Diversos autores se han referido a la dificultad de dar una definición precisa del concepto de calidad y cada cual ofrece una diferente. Algunos, desesperando de la posibilidad de alcanzar un consenso, llegan a sugerir la idea de que se trata de una noción totalmente subjetiva, sin realidad objetiva consistente (Martínez Rizo, 1996: 133).

En la revisión de las diferentes posturas para definir la calidad, Tiana coincide con Martínez Rizo:

[...] hay que aceptar un hecho incontrovertible: [calidad] es un término ambiguo, indefinido y polisémico, con una notable variedad de significados. Diversos agentes lo utilizan de manera diferente, en función del contexto en que lo usen. [...], no hay que hacerse ilusiones acerca de la unanimidad que pueda haber en torno al concepto, ya que es simplemente inexistente (2008: 115-116).

Por otra parte, la noción de calidad educativa puede ser utilizada a nivel individual o colectivo. Si se piensa en la calidad de la educación de un alumno, “será necesario considerar aspectos como la realización personal, los procesos de maduración, la dimensión cognitiva y aún la metacognitiva del aprendizaje, entre otros. Las discusiones entre especialistas sobre la calidad educativa pueden incluir consideraciones sobre esos aspectos señalando la necesidad de relativizar y subjetivizar la noción, dándole mayor riqueza de significado” (INEE, 2004: 55).

Para Martínez Rizo

No es sencillo ponerse de acuerdo en una definición de calidad educativa. Quizá la dificultad se deriva, en parte, del hecho de buscar el consenso en el terreno de los conceptos abstractos. Parece más factible conseguirlo en términos concretos. La dificultad también se debe a la variedad de los objetos a los que puede referirse la noción de calidad, que pueden ser un currículo, un texto escolar, un maestro, un alumno o una escuela. [...] parece más sencillo ponerse de acuerdo en qué es un buen sistema educativo, para luego subir de nivel de abstracción y definir el concepto de calidad de un sistema educativo, como paso necesario para el diseño de un sistema de indicadores de la calidad (2010: 8).

El autor acepta así la dificultad de definir el concepto de calidad educativa, y él cree que es necesario definir primero qué es un buen sistema educativo. El autor propone las cualidades que debe reunir un buen sistema educativo de la siguiente forma:

a) establece un currículo adecuado a las características de los alumnos (**pertinencia**) y a las necesidades de la sociedad (**relevancia**); b) logra que la más alta proporción posible de destinatarios acceda a la escuela, permanezca hasta el final y aprenda (**eficacia interna y externa**); c) consigue que los aprendizajes sean asimilados en forma duradera y den lugar a comportamientos sociales fructíferos para la sociedad y los individuos (**impacto**); d) cuenta con recursos humanos y materiales suficientes (**suficiencia**), y los aprovecha de la mejor manera, evitando despilfarros y derroches (**eficiencia**); e) considera la desigual situación de alumnos, familias y escuelas, y apoya

en especial a quien lo requiera, para que todos alcancen los objetivos educativos (**equidad**) (*ibid.*: 8 y 9).

A partir de estas notas características, el autor formula una definición sintética: “La calidad del sistema educativo es la cualidad que resulta de la integración de las dimensiones de pertinencia y relevancia; eficacia interna; eficacia externa a corto plazo; eficacia a largo plazo o impacto; suficiencia; eficiencia; y equidad”. El autor advierte que ninguna de las dimensiones es suficiente por sí sola para definir la calidad y afirma que es la integración armoniosa de todas ellas lo que la precisa (*ibid.*: 9).

De la Orden (2012: 11) después de reconocer la dificultad de la definición del concepto, dirige su argumentación en la misma dirección que la de Martínez Rizo. Él acepta que es necesario un modelo sistémico para aproximarse a una concepción de la calidad educativa que permita la derivación de indicadores relevantes y utilizables como vía para la evaluación de la calidad del sistema educativo.

Ante la dificultad de la definición del concepto de *calidad educativa* y la existencia de una definición operativa de *calidad del sistema educativo*, la gran mayoría de los autores cuando analizan temas que tengan como núcleo central el análisis del concepto de calidad educativa adoptan la definición operativa y sistémica o evitan entrar a la discusión conceptual aduciendo que las dos posturas –enfoque humanista y enfoque economicista– contestan la pregunta ¿calidad para qué? y éstas no son excluyentes sino complementarias.

Creemos que la definición de la noción que formula Martínez Rizo da respuesta a la discusión de cómo tender un puente entre las dos posturas para luego proponer un concepto operativo de *calidad del sistema educativo* y a su vez resuelve el problema de cómo evaluar la educación básica en su conjunto con referentes que se encuentran en la normatividad educativa nacional: el artículo 3° Constitucional, la LGE, el Programa Sectorial de Educación y los planes y programas de estudios establecidos por la SEP (INEE, 2004: 55).

De acuerdo con Martínez Rizo (2010: 30-31) el concepto de calidad es relativo, porque el juicio depende de los referentes, y es dinámico, porque la calidad nunca se alcanza totalmente. La calidad no es un estado, sino una tendencia: la auto-exigencia permanente y razonable de superación y ésta surge del interior mismo del sistema.

En síntesis, contamos con una definición operacional sobre la calidad del sistema educativo. La definición operacional ha servido para diseñar un sistema de indicadores que ha ayudado a evaluar al sistema educativo. Entre los años 2000 y 2012 en México se le ha concedido un papel importante a la evaluación como una fuente de información para la planeación, la transparencia y rendición de cuentas y la elaboración de políticas públicas. No obstante, aunque tenemos una definición sobre

calidad del sistema educativo que ha tenido como objetivo el servir de palanca para hacer evaluación integral y técnicamente calificada de la educación, aún a inicios de 2013 no existía un marco integral que unificara de manera coherente y conectara claramente todas las dimensiones de la calidad del sistema educativo.

La evaluación y toma de decisiones en política educativa. Esta sección tiene como finalidad focalizar las etapas de evaluación de resultados²⁶ y el proceso decisorio para darle forma y contenido a la intervención gubernamental.

Debemos reconocer que el análisis de una política pública no parte de cero ni enfrenta una situación inédita de dar forma a una política enteramente nueva que tiene como tarea tratar un problema público jamás visto.²⁷ En ese sentido, se evalúan los resultados de la política que está en curso, y se trata de identificar las causas de esos resultados; en algunas ocasiones se impulsan reformas o modificaciones para tratar de corregirla o mejorarla y lograr sus principales objetivos. Es frecuente que en las reformas se cambie el nombre a los programas que contiene la política, pero de lo que se trata es de madurar la política pública, sostenerla en el tiempo e “institucionalizarla” (Aguilar, 2009: 17).

En la revisión de la literatura encontramos que los autores coinciden en otro aspecto importante que es el papel que juega el proceso político en la definición de la estructura de una política pública determinada, es decir, la actividad de los actores políticos está presente en todo el ciclo de las políticas públicas, igual que lo está la generación de información y la toma de decisiones sobre esa información (Aguilar, 2009: 21; Parsons, 2007: 282; Surel, 2006: 68; Gourevitch, 1986: 17). Lo que algunos llaman la “política de las políticas” (*politics of policies*).

En la actualidad, por norma, las dependencias gubernamentales deben evaluar internamente sus resultados y dejarse evaluar por externos, lo cual se presta a juicios políticos. La evaluación aporta información, pero es difícil que sea neutra, a pesar de los esfuerzos de investigadores que en teoría están más comprometidos con la verdad desapasionada y buscan quién los quiera escuchar en el mundo de la formulación de las políticas (Bovens, Hart y Kuipers, 2006: 319).

El modelo por etapas del proceso de las políticas (*policy*) es un tipo ideal para el análisis de las políticas públicas, lo cual facilita su entendimiento, sin embargo,

²⁶ Algunos otros le han llamado evaluación de impacto, evaluación de recapitulación, evaluación *ex post* y se clasifica dentro de lo que es llamada la evaluación “acumulativa”, es decir, busca medir la manera en que la política en estudio ha impactado los problemas que pretendía atender. Debemos diferenciarla de la evaluación “formativa” que es la que ocurre durante la implementación (Parsons, 2007: 564-566).

²⁷ Puede haber algunas excepciones, como desastres naturales, problemas de salud pública, ambientales, etc., pero en general este tipo de eventos son poco frecuentes.

en la práctica la realidad es cambiante y compleja por lo cual dichas etapas tienden a desdibujarse. Bovens, Hart y Kuipers (*idem.*) hicieron investigación comparada sobre lo que debería pasar según el modelo de análisis de políticas públicas y lo que pasa en el mundo real. Encontraron que mientras en el mundo ideal del análisis de la política, la evaluación de resultados es una herramienta imprescindible para la regeneración, el aprendizaje y la mejora, en el mundo real de la política pública existe siempre el peligro de degradarse en un ritual hueco o en un juego de incumplimiento que obstruye la búsqueda para un mejor gobierno.

De acuerdo con el análisis de políticas públicas, la evaluación es deseable para saber qué se está haciendo correctamente con relación a lo planeado o qué es errado para proponer reformas en la formulación de política, pero en cualquier caso existe consenso de la necesidad de la toma de decisiones informada. El problema actual es la falta de capacidad de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales para analizar con más cautela el detalle de los resultados de las evaluaciones de tal forma que con base en ese ejercicio puedan formular rutas de mejora.

En el mundo ideal, los científicos sociales positivistas pueden tener como tarea hacer múltiples evaluaciones y aportar un mayor número de explicaciones causales a los resultados, para conocer qué sucedió y por qué. En el mundo real, las múltiples evaluaciones a la misma política tienden a no ser acumulativas ni complementarias. Sus métodos y resultados divergen extensamente, por lo cual es difícil lograr un solo juicio o por lo menos que sus resultados coincidan en lo fundamental sobre lo que pasó con una política determinada (*ibid.*: 321). Debemos tener presente que los diferentes actores políticos y sociales están interesados en la evaluación de maneras distintas y esperan diferentes tipos de resultados.

Al respecto, Surel (2006: 48-49) explica que el tipo de resultados dependerá del interés que tengan los diferentes grupos y hace referencia a la noción de “foros” desarrollada por Bruno Jobert. Este último señala que la difusión del paradigma neoliberal en la acción pública desarrolló la noción de “foros”, así identifica *tres tipos de argumentos* principales ligados a la elaboración, puesta en práctica y legitimación de la acción pública: un espacio de deliberación llamado “foro científico” (exigencias de científicidad y neutralidad); un foro político (en el que está en juego no la pertinencia del saber, sino la conquista del poder político); y el foro de las comunidades de las políticas públicas (orientado a los compromisos sociales y delimitado por cuestiones de viabilidad, especialmente de tipo financiero).

En este mismo sentido, otros hablan de redes de políticas en el campo del análisis de las políticas públicas. El concepto de red tiene su origen en el supuesto de que las políticas públicas incorporan, en todo el ciclo de vida de las políticas, un conjunto de intereses organizados en torno a temas generales o específicos de las políticas. En México esto es cada vez más evidente en la forma en que es manejada la información de los resultados de la evaluación educativa, según quién y cómo

comunique los resultados será el impacto que tengan sobre los diferentes sectores de la sociedad y la población en su conjunto.

En síntesis, tanto en la evaluación como en la toma de decisiones están presentes dos enfoques, por un lado, el enfoque racionalista caracterizado por el énfasis en el valor de la neutralidad y las cargas objetivas del funcionamiento de la política, que intenta salvaguardar al proceso de la evaluación y toma de decisiones de las presiones políticas. Por otro, se encuentra lo que Bovens, Hart y Kuipers (2006: 322) llaman el enfoque argumentativo, el cual considera a la evaluación de la *policy* como una contribución a la discusión y al debate informado para la toma de decisiones, en la cual siempre estarán presentes intereses de grupos organizados. Hemos expuesto dos tipos de acercamiento a la evaluación y a la toma de decisiones; la línea divisoria entre esos abordajes estará basada en las formas de las normas, valores, intereses, y el poder que se ejerce en estas dos etapas.

La aspiración de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es que se le reconozca como una manifestación institucionalizada notable e influyente del acercamiento racionalista a la evaluación de la política. La OCDE pretende fomentar buen gobierno supervisando y comparando el desarrollo económico, visualizando situaciones emergentes e identificando “las buenas prácticas” (Portal OCDE, 2012). Sus informes por país son considerados, dentro de las dependencias gubernamentales, como una autoridad; las comparaciones estandarizadas se utilizan como valedictos en el funcionamiento de la política nacional (Bovens, Hart y Kuipers, 2006: 321). Dicha aspiración es loable, sin embargo, sus investigaciones y publicaciones no están libres de la influencia de procesos políticos internacionales.

La evaluación es, sin duda, necesaria para la toma de decisiones informada, el problema es que la información que de ella se deriva corre el riesgo de ser distorsionada, no sólo en el aspecto teórico y metodológico de la evaluación, sino también por los diferentes intereses políticos y económicos de los diversos grupos sociales, por lo cual los agentes interesados en dicha información dudan de su veracidad. Reconociendo que existen grupos que tienden a defender sus intereses, es importante la autonomía de organismos de evaluadores nacionales e internacionales para definir su proceso y técnicas de evaluación, así como la forma en que se difunden y comunican los resultados.

Por otro lado, es importante que los organismos evaluadores conozcan a los destinatarios de los resultados de las evaluaciones, ya que las diferencias entre la actividad política y la investigación evaluativa suelen complicar el uso de resultados en la toma de decisiones como retroalimentación de la política pública. Al respecto Bracho (2010: 304) afirma que las evaluaciones sistemáticas²⁸ e institucionalizadas

²⁸ Se refiere a la evidencia que ha sido sustentada críticamente y analizada en forma rigurosa de acuerdo con criterios explícitos y transparentes. Se trata de metaevaluaciones, de revisio-

tanto de resultados de política como de los programas que la conforman, están generando la mejor evidencia de investigación para la toma de decisiones y la elección entre opciones de política.

La evaluación de aprendizajes de los alumnos está dirigida a contestar preguntas específicas como las siguientes: ¿cómo se está desempeñando el sistema educativo?, ¿qué están aprendiendo los niños y jóvenes mexicanos?, ¿por qué se tienen esos resultados?, ¿cómo influyen los factores del contexto en los alumnos para que tengan ese tipo de resultados?, entre otras preguntas. Alrededor de esas preguntas la investigación educativa ha conformado un corpus teórico y metodológico que ayuda a entender la complejidad de la educación, y ha encontrado herramientas de evaluación que pueden iluminarnos para intentar responder a esos cuestionamientos. Sin embargo, Bracho (*ibid.*: 293) no deja de reconocer las diferencias sustantivas entre la teoría y la práctica política para resaltar que sigue siendo el sector gubernamental el principal actor que puede (o no) impulsar mejores desarrollos de investigación aplicada y que las instituciones y la gestión de gobierno son determinantes para el uso significativo de la información generada por la evaluación de resultados de política educativa.

Gran parte de la información generada por la evaluación es subutilizada [por los interesados], debido a múltiples motivos, tales como tiempos de entrega desfasados e inoportunos para la toma de decisiones, poca experiencia para utilizar información en la implementación de políticas, formatos de entrega que no facilitan su libre utilización o información poco útil para los destinatarios y tomadores de decisión, a quienes no se les consulta en sus necesidades concretas. Pero también, [...] hay un desacuerdo en las agendas de política y las de investigación en relación a qué investigar, cómo usar los resultados y para qué sirve el conocimiento de las políticas públicas (*ibid.*: 296).

Sin duda, son muchos los factores que pueden influir en el vínculo entre evaluación y toma de decisiones.

La *Ley General de Educación* considera a la evaluación como un elemento necesario para conocer los avances o retrocesos en el desempeño escolar alcanzado por los alumnos de diferentes grados con el propósito de que sean tomados en cuenta para adoptar nuevas medidas que lleven a mejorar el SEN. Hasta 2013 se llevaban a cabo evaluaciones periódicas que miden el logro escolar de los alumnos de preescolar,²⁹ primaria y secundaria. Entre las más importantes se encuentran: una Evaluación

nes de resultados de un conjunto de investigación ya existente, pero sistematizada de acuerdo con el enfoque de *política basada en la evidencia*.

²⁹ En la actualidad sólo el INEE evalúa a 3° de preescolar.

Internacional, PISA y dos pruebas nacionales ENLACE y EXCALE. Las tres pruebas han mostrado que la gran mayoría de los alumnos evaluados tiene bajos o muy bajos resultados,³⁰ sin embargo, conocemos poco sobre la utilización de la información que proviene de estos instrumentos por parte de los tomadores de decisiones en diferentes niveles y actores del SEN, menos podemos ponderar cómo y en qué medida han sido aprovechados los informes de evaluación para fundamentar cambios y reformas en educación básica, de ahí la relevancia del presente estudio.

Para saber más sobre estas interrogantes es necesario conocer quién o quiénes y con base en qué elementos e insumos *toma(n) decisiones* de cambio o reforma en la política educativa. Para contestar estos cuestionamientos es conveniente hacer tres precisiones en relación con el problema de la racionalidad de las decisiones. Primera, de acuerdo con el desarrollo hecho por Crozier y Friedberg (1990: 253) en este tema, asumimos que no existe un administrador público o político que tome decisiones en solitario, con información completa y de manera absolutamente racional, es decir, un modelo como éste no corresponde a la realidad en la hechura de políticas públicas. Los procesos de decisión no se dan en un vacío social, sino que existen realidades dadas y concretas en un contexto que imponen límites a la racionalidad, resultado de un entramado institucional y de la interacción de un conjunto de actores que, con diferentes intereses, participan en la atención de problemas de orden público. Segunda, todo proceso de decisión es complejo e implica el despliegue de cierta capacidad de argumentación, persuasión y el uso de variados recursos en poder de diferentes actores organizados y grupos de interés para convencer sobre la definición de un problema de orden público específico y, de esta manera, influir sobre la decisión de un determinado curso de acción, por lo tanto el conflicto y la negociación estarán presentes en el proceso. La perspectiva de análisis de políticas públicas considera al espacio de lo “público” como el punto de confluencia ente actores gubernamentales y no gubernamentales, es decir, en este enfoque está presente cierto grado de pluralidad. Tercera, la evaluación del logro escolar es otro curso de acción estratégico de la política educativa para medir qué tanto se ha alcanzado en uno de los componentes del objetivo principal, que es mejorar la calidad educativa. En este estudio se asume que “no todos los objetivos valiosos de la educación están incluidos en una evaluación estandarizada [...] [por lo tanto] no puede reducirse la ‘calidad educativa’ a los resultados de las pruebas [...] [éstas] aportan información fundamental [...] pero no son un indicador completo de la misma” (Ravela, *et al.*, 2008: 5). Sin embargo, la evaluación genera, de igual forma, procesos de negociación y conflicto ya que de ella dependen la legitimidad y el prestigio de las agencias involucradas en mejorar la educación.

³⁰ Más adelante haremos un análisis detallado de las características, los resultados y los usos de las tres pruebas.

La evaluación educativa y sus principales desajustes. La investigación documental nos ha llevado a confirmar lo expuesto por Marchesi (2009: 161) respecto a que existen algunos desajustes y discrepancias en el campo de la evaluación como sucede en casi todos los temas académicos y educativos importantes que se caracterizan por su complejidad. Del desarrollo del análisis hasta ahora logrado se pueden rescatar tres desajustes relevantes: a) los que se refieren propiamente a la coherencia entre el significado o sentido de la educación y el principal objetivo que persigue la evaluación, mejorar la calidad educativa; b) la definición y las finalidades de las evaluaciones; y c) las relaciones entre la evaluación, la política y el cambio educativo.

Según el informe de Delors ya no se trata sólo de aprender determinados conocimientos, sino que es preciso “aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser” (1997: 17). El fin último de la educación efectivamente trata de todo eso, si “aprender a ser” se refiere a que el hombre aprenda a vivir en plenitud, satisfecho de sus logros personales que él mismo eligió en libertad. Este es un problema educativo que va más allá de asegurar el acceso a la educación y preparar a los individuos para incrustarse en el mundo productivo, la dificultad estriba en la manera de lograr una educación humanista.

El problema al que se enfrenta el propósito de mejorar la calidad de la educación tiene dos vertientes, con frecuencia, difíciles de conciliar. Por una parte se trataría de lograr que el eje central de los esfuerzos tenga fundamentos humanistas; por otra se encuentra la tendencia generalizada a atender las exigencias de la modernidad y la globalización que reclaman resultados de excelencia y eficacia que dirigen a la educación hacia otra parte. La educación y su evaluación están íntimamente ligadas a la claridad que se vaya conquistando respecto al rumbo que se desea para el país.

Una pregunta que puede aparecer después de estos argumentos es, ¿todo lo que implica el fin último de la educación es responsabilidad del Estado? Se deberá tomar conciencia de que el fin último de la educación no es responsabilidad exclusivamente del sistema educativo nacional, también deberá recaer en otras políticas públicas –económicas, sociales, ambientales, entre otras– también en otros niveles de gobierno –estatal y municipal– y otros actores políticos y sociales –familias, centros de salud, medios de comunicación, etcétera–. Es importante el tiempo escolar, pero también las horas que los alumnos pasan fuera de la escuela y las actividades que realizan en dichas horas (Marchesi, 2009: 161).

Planteamiento de la investigación

En el presente apartado presentamos qué queremos conocer y los elementos que guiaron al trabajo de investigación: los objetivos, las preguntas que orientan el estudio, las hipótesis de trabajo, así como la perspectiva teórico-analítica y la relevancia del estudio.

El proyecto, hasta enero de 2012, tenía como título “Evaluación educativa y toma de decisiones en política de educación básica en México, 2000-2010”. Conforme fue avanzando la investigación documental y de campo, fue necesario elaborar un replanteamiento del proyecto, lo cual nos llevó a concretar con mayor precisión el foco de indagación.

El trabajo de investigación que aquí presentamos trata acerca de la política de educación básica en México y, específicamente, se propone profundizar en dos procesos: por un lado, el proceso decisorio de la política y, por el otro, identificar y ponderar el uso de las conclusiones de las evaluaciones de logro educativo por parte de grupos organizados que tienen interés por la educación del país.

Es decir, esta investigación está enfocada en el proceso decisorio de la política educativa, en particular la educación básica en México, considerando que parte importante de dicho proceso lo conforman grupos organizados que tienen intereses (políticos, ideológicos, científicos, económicos) que protegen alrededor del tema educativo; es decir, se considera que el éxito de las medidas de política está sujeto a numerosas e impredecibles contingencias, entre ellas las que puedan acontecer en los procesos de debate y negociación de un problema educativo específico entre deferentes actores participantes. Partimos del supuesto de que en este proceso decisorio uno de los insumos importantes deberían ser los informes de resultados de las evaluaciones estandarizadas de los alumnos de educación básica. No debemos perder de vista que los resultados de las evaluaciones de aprendizajes de alumnos son relevantes, sin embargo, servirán para iluminar sólo una de las dimensiones de la noción de calidad del sistema educativo. La investigación tratará de contribuir al conocimiento de la relación entre la evaluación de logro educativo y el proceso decisorio de la política.

Partimos de la idea de que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución entre diferentes actores sociales y políticos involucrados con alguna red de políticas públicas³¹ pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas. La investigación tratará de contribuir a la comprensión del vínculo entre los procesos políticos y los de formulación de políticas públicas.

La investigación se centró en identificar, entender y explicar las formas de vinculación de las diferentes subredes que conforman la “red” de política de educación básica, tanto respecto a su injerencia en la formulación de iniciativas como en la toma de decisiones relativas a la educación básica nacional; dicha “red”, a su vez, forma parte del conjunto de “redes” de políticas del sector educativo. El hilo conductor de la investigación será la identificación y ponderación del uso de la in-

³¹ Más adelante nos detendremos en los conceptos de redes de políticas públicas, red sectorial, red de política de educación básica y sus subredes.

formación que proviene de las evaluaciones de logro educativo de los alumnos por parte de las distintas subredes de política de educación básica para fundamentar y diseñar la Reforma Integral de Educación Básica en México en 2011. La reforma curricular que contiene la RIEB es una acción que se desprendió de un proceso de negociación política, la Alianza por la Calidad de la Educación (en adelante ACE) firmada en 2008 por el Gobierno Federal y el SNTE. Tanto la ACE como la RIEB tienen como principal objetivo mejorar la calidad educativa. La RIEB fue elegida como nuestro caso de estudio.

Hechas estas precisiones, pueden presentarse los elementos que han guiado al trabajo de investigación: los objetivos, las preguntas que orientan el estudio, la hipótesis de trabajo, así como las teorías y conceptos principales que están ayudando a comprender el problema de estudio.

Foco de investigación

El objetivo inicial de la investigación era entender el vínculo entre los resultados de las evaluaciones de logro educativo y la toma de decisiones de política educativa en relación con la mejora de la educación básica. Después de reflexionar sobre qué era lo que nos interesaba conocer, nos dimos cuenta de la necesidad de replantear este objetivo que en ese momento de la investigación nos pareció muy general y que no plasmaba todas nuestras inquietudes.

Después del replanteamiento los objetivos de la investigación fueron: a) identificar y caracterizar cada una de las subredes que participan en la red de política de educación básica; b) explicar cómo se interrelacionan y afectan mutuamente los actores³² que pertenecen a alguna de las subredes que conforman la red para formular iniciativas y tomar decisiones en educación básica tomando como caso de estudio la RIEB de 2011; y c) identificar y ponderar la utilización de los informes de las evaluaciones del logro educativo por parte de las subredes que participaron en la argumentación y fundamentación de la RIEB.

El cuestionamiento que planteamos en el proyecto inicial de investigación era por qué después de más de diez años de evaluación de aprendizajes en México, la mayor parte de los alumnos de educación básica siguen teniendo bajos y muy bajos resultados de logro educativo. Esta pregunta estaba basada en la creencia de que los resultados de las evaluaciones estandarizadas, aplicadas periódicamente en nuestro país, eran utilizados insuficientemente para la reformulación de la política de educación básica tendiente a la mejora del logro académico. Dicha pregunta se fue reformulando ya que era muy general y hasta ingenua. Después de un cierto avance en la investigación documental pudimos constatar que no era suficiente

³² En este estudio cuando nos referimos a “actores” estamos considerando que son aquellas organizaciones concretas y específicas que constituyen a la sociedad en su conjunto.

evaluar a los alumnos para que los resultados mejoraran. Comprendimos que era necesario emprender un conjunto de acciones en la escuela, en los maestros, en todo el sistema educativo, en otros sectores gubernamentales y en la sociedad en su conjunto para impulsar cambios positivos en los resultados de las evaluaciones de logro educativo de los estudiantes.

Después de la reformulación de la indagación las preguntas que guían el análisis son: ¿cuáles son las subredes de política de educación básica que participaron en la toma de decisiones de la RIEB?, ¿cómo están estructuradas y cómo se interrelacionan entre sí?, ¿cuáles son los principales intereses que incorporaron a la RIEB?, ¿existe un vínculo entre evaluación de logro educativo y la toma de decisiones en los procesos de cambio y reforma de la educación básica en México? En caso afirmativo, ¿cómo y en qué medida han incidido los informes de evaluación del logro educativo en la toma de decisiones de la RIEB?

El cuestionamiento inicial iba acompañado de una hipótesis preliminar. Considerábamos que los tomadores de decisiones sólo excepcionalmente habían usado las conclusiones de las evaluaciones para reformular la política encaminada a la mejora del desempeño del Sistema Educativo Nacional, específicamente en la educación básica. El avance –tanto de la investigación documental como del trabajo de campo– permitió palpar la cortedad e insuficiencia explicativa de la hipótesis. El camino recorrido nos permitió formular una nueva hipótesis más reflexionada y densa, sin embargo, la primera fue un hito importante en el proceso y su huella no fue borrada para dar cuenta del replanteamiento que tuvimos que hacer hasta que madurara otra explicación tentativa coherente con los propósitos de la indagación.

Después del replanteamiento y antes del análisis de los datos formulamos dos hipótesis de indagación: nuestra hipótesis matriz fue que la toma de decisiones en cada sexenio de la administración pública federal está vinculada al tipo y forma de liderazgo que tienen las autoridades de la SEP y la relación de afinidad que establezcan con ciertas subredes de política educativa. La hipótesis subsidiaria fue que las autoridades educativas están más interesadas en incorporar los intereses de las subredes que tienen cierto grado de afinidad ideológica y/o capacidad de presión política en torno a la definición, propuesta y decisión de cursos de acción o programas, que en utilizar la información de los resultados de las evaluaciones del logro educativo para fundamentar cambios o reformas de política que incidan verdaderamente en la mejora de la educación básica.

Si esto es así, aquellos facultados para tomar decisiones adoptan opciones de políticas teniendo más en mente la defensa de intereses de algunas subredes de política educativa –incentivados o constreñidos por el marco institucional que regula sus acciones– que la información que les pueden proporcionar los informes de estas evaluaciones. En otras palabras, los tomadores de decisiones han usado sólo excepcionalmente y de manera superficial las conclusiones de dichas evaluaciones

para mejorar los aprendizajes de los alumnos de educación básica y su uso está vinculado sobre todo a la legitimación del discurso político ante la sociedad. Dos de las múltiples causas de lo anterior serían que, por un lado, no existe interés por parte de las autoridades educativas y sus grupos afines en analizar y entender de manera profunda y responsable qué dicen los resultados de esas evaluaciones y para qué pueden servir en el proceso decisorio de política. Por otro lado, la formulación de política educativa no contempla un mecanismo que obligue o incentive a las autoridades educativas o a los responsables de tomar decisiones para que consideren las conclusiones de las evaluaciones como un elemento para fundamentar las reformas o cambios en política educativa. Lo anterior lleva a pensar que la mayor parte de reformas o cambios que se hacen a la política educativa en México proviene de procesos esencialmente políticos y administrativos.

La presente investigación tiene relevancia debido a que no existe suficiente conocimiento sistemático sobre el contexto político y social en el cual son tomadas las decisiones de política educativa. En dicho contexto encontramos la participación de diferentes grupos (actores institucionalizados) que están interesados en mejorar la educación básica de nuestro país pero desconocemos cuáles son sus intereses, qué los motiva a vincularse y a elaborar estrategias para incidir en la política de educación básica. Así mismo, existe poco conocimiento sobre si estos grupos utilizan la información de la evaluación como un elemento importante para definir su postura ante el problema educativo y para sustentar sus propuestas.

Con el propósito de comprender qué, por qué, para qué, quiénes y cómo deciden cambios y reformas de política educativa serán utilizados fundamentos analíticos que provienen del análisis de políticas públicas (*policy analysis*), principalmente el enfoque de redes de políticas públicas (*policy networks*) y el neoinstitucionalismo (*new institutionalism*) sociológico. Existen aún pocos estudios de caso de política educativa en México que hayan utilizado como herramienta analítica las redes de políticas públicas. Tratar de entender con este lente teórico-analítico las políticas sectoriales mexicanas implica retos en virtud de que la idea de “red” en la ciencia política supone pluralismo político y la influencia de diversos grupos de organizaciones³³ en torno a la hechura de políticas públicas, entendiendo a estos últimos como que realmente inciden en la mayor parte de las decisiones de rutina en un área determinada de políticas públicas, por lo que será necesario tomar en cuenta tanto las características propias del sistema político mexicano como el hecho de que la dinámica pluralista ha comenzado a permear en la formulación de políticas aunque aún persisten prácticas clientelares, corporativistas y patrones de control. Por

³³ Grupos compuestos por miembros de las cámaras de diputados y senadores, cuerpos de asesores del Congreso, algunos funcionarios públicos, sindicatos, representantes de grupos privados y organizaciones interesadas en un área específica de política pública.

otra parte, el neoinstitucionalismo sociológico ha destacado la interdependencia entre instituciones sociales y políticas, especificando que el grado de interdependencia es relativo ya que cada una de ellas preserva su propia identidad y autonomía. “La marca distintiva del institucionalismo sociológico [...] radica en el énfasis puesto en la manera en que la pertenencia a grupos más amplios moldea la conducta individual (y quizá se ve moldeada, a la vez, por ésta)” (Goodin, 2003: 20). Dicho enfoque considera al gobierno como un actor central porque coordina, estimula y regula la acción pública pero no es el único. El neoinstitucionalismo pone el énfasis no tanto en los intereses de los grupos sino en las reglas y procedimientos establecidos o acordados para coordinar la acción pública (Romero, 1999: 27).

CAPÍTULO II

Red de política de educación básica y toma de decisiones

La investigación documental nos llevó a problematizar otros conceptos que nos ayudaron a definir de manera más clara y detallada los fundamentos teórico-metodológicos necesarios para profundizar en el estudio del proceso decisorio de la política, e identificar y ponderar el uso de los resultados de las evaluaciones de logro educativo de los alumnos de educación básica en nuestro país por parte de grupos organizados que tienen interés en la educación del país.

Después del replanteamiento de la investigación otro concepto que resultó fundamental para el propósito de este estudio en relación con el análisis de políticas públicas (*policy analysis*) es el de “redes de políticas públicas” (*policy networks*) el cual problematizaremos en los próximos apartados.

Raíces teóricas del enfoque de redes de políticas públicas

Redes de políticas públicas es un concepto que proviene de las ciencias de políticas (*policy sciences*); de acuerdo con H. Lasswell (1992a: 81), las ciencias de las políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento *del y en el* (*knowledge of and in*) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil (Lasswell, 1992b: 105). Recordemos que el conocimiento *del* proceso alude a la tarea de conocer la decisión así como de hecho sucede. El conocimiento *en el* proceso de toma de decisiones significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Las redes de políticas públicas participan tanto en el “cabildeo” de la política (esto es, en el conocimiento *del* proceso), como en el diseño del contenido –a veces a través de grupos técnicos– de la política (conocimiento *en el* proceso).

En las siguientes líneas revisaremos el debate de los primeros autores que utilizaron el enfoque de “redes” para analizar los procesos de políticas públicas. Reflexionaremos sobre los aportes que se han hecho desde la sociología y la teoría de las

organizaciones, como también desde la ciencia política. Abordaremos la relación entre el concepto de gobernanza y el de coordinación de redes de políticas públicas y por último se expondrán los límites explicativos que puede tener el enfoque analítico elegido para la indagación.

Un concepto fundamental para el propósito de esta investigación y de utilidad en el análisis de políticas públicas (*policy analysis*), es el de “redes”, el cual es un término usual en el campo de las ciencias sociales, en particular en la sociología, la ciencia política y la antropología. El enfoque de *redes de políticas públicas* guarda más relación con la ciencia política que con otras ciencias sociales ya que permite identificar grupos de interés en torno a una política pública y se centra en explicar cómo las ideas, la información, el conocimiento científico, las relaciones, los recursos financieros y recursos de orden simbólico –como el poder, el estatus o el prestigio que tienen las redes de políticas públicas– influyen sobre la toma de decisiones, por lo cual es importante examinar las redes que están involucradas en el proceso de política pública.

En la bibliografía sobre teoría de redes de políticas públicas pueden distinguirse dos escuelas de pensamiento, dependiendo de la forma en que tratan de explicar el comportamiento de las redes: mediante la dependencia del poder o por medio de la noción del actor racional. La primera la componen estudiosos de la Gran Bretaña cuyo principal exponente es Rhodes (2006: 430), y la segunda está compuesta por investigadores y analistas de políticas públicas del resto de Europa y Estados Unidos de Norteamérica, entre cuyos autores más importantes se encuentran Kickert y Koppenjan (1998) y Klijn (1998). Las dos escuelas tienen diferencias irreconciliables en la teoría y el método. Los desacuerdos son tan básicos como el enfoque deductivo y cuantitativo de la economía (actor racional) frente al enfoque inductivo, interpretativo y cualitativo de la sociología (dependencia del poder).

En general los argumentos de los fundamentos analíticos “de redes” coinciden en sugerir que la tarea de gobernar debe verse como una actividad compleja, con múltiples capas y esferas, en la que cada política pública está compuesta por un sinnúmero de puntos de toma de decisiones. El empleo del concepto de red tiene su origen en el supuesto de que las políticas públicas incorporan en su proceso (en todas las “etapas”¹) un conjunto de intereses provenientes de diferentes grupos organizados en torno a temas generales o específicos de políticas públicas. El

¹ Es importante precisar que para el estudio de las políticas públicas se suele separar el proceso por etapas (identificación y definición del problema, propuesta de soluciones, toma de decisiones, plan de acción y ejecución, evaluación, terminación o reformulación) lo cual remite a la imagen de un orden secuencial y cronológico, sin embargo, esta separación de momentos es una distinción eminentemente analítica que no significa que exista un orden lineal en la realidad.

enfoque de redes de políticas públicas enfatiza el hecho de que existen diferentes grupos con preocupaciones, intereses y prioridades distintas que forman parte del contexto en el que tiene lugar el proceso político, en ese sentido, dicho enfoque representa un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas (*ibid.*: 16). Algunos autores² señalan que la principal contribución de este método de análisis es que ayuda a explicar los vínculos entre individuos, grupos e instituciones, es decir, focaliza las mediaciones entre los enfoques clásicos del individualismo y el colectivismo metodológico y trata de ubicar y entender las complejas determinaciones de arreglos o negociaciones formales o informales, tomando en cuenta que el mecanismo “recursos-dependencia”³ a través del cual las organizaciones y los actores se conectan resulta clave en la estructuración de las diferentes formas de acción colectiva (Rhodes, 2006: 431-432; Klijn, 1998: 19). Por su parte, Crozier y Friedberg (1990: 13) advierten que “la acción colectiva *no es un fenómeno natural*. Es un *constructo social*, cuya existencia plantea problemas y del cual todavía hay que explicar las condiciones en que surge y cómo mantenerlo”.⁴ El principal exponente de la Gran Bretaña, Rhodes (2006: 428), desarrolló la noción de redes de políticas públicas basado, en parte, en los desarrollos teóricos de la escuela Europea de sociología y específicamente en la teoría interorganizacional propuesta por Crozier y Friedberg en los años sesenta y setenta que desarrollaremos en los próximos apartados.

En síntesis, el concepto de redes de políticas públicas surge como respuesta a la pregunta de cómo, quiénes y por qué participan en el proceso de toma de decisiones en el orden público. En las siguientes líneas discutiremos la racionalidad en la toma de decisiones.

² Véase por ejemplo los trabajos de Cabrero (2003, 2005), Rhodes (2006) y Acosta (2008).

³ De acuerdo con Rhodes (2006: 431) los recursos (constitucionales, legales, organizacionales, financieros, políticos, de información, entre otros) representan una forma de dependencia del poder. “Cualquier organización es dependiente de los recursos de otras organizaciones y para lograr sus objetivos, las organizaciones tienen que intercambiar recursos”.

⁴ De acuerdo con Crozier y Friedberg (1990: 13 y 20), nuestros modos de acción colectiva no surgen de forma espontánea, no son “naturales”. No son resultado automático del desarrollo de las interacciones humanas, que de manera dinámica y espontánea llevaría a los “seres sociales”, a unirse, agruparse y “organizarse”; tampoco son la consecuencia lógica y predeterminada de la “estructura objetiva” de los problemas que deberán resolverse. “La acción colectiva, en la medida en que no es natural, no es un ejercicio gratuito; siempre será una coalición de hombres contra la naturaleza con miras a resolver problemas mayores. Los constructos inventados para este efecto redefinen y reacondicionan sin duda estos problemas”.

Racionalidad y toma de decisiones

La literatura en este campo ha estado dominada por la ciencia política, la economía y la sociología, de modo que podemos observar tanto a economistas y sociólogos interesados en cómo se toman decisiones de política pública, como a politólogos y sociólogos interesados en el enfoque economicista en la toma de decisiones. De acuerdo con Klijn (1998: 14), las ciencias de políticas surgieron de la “teoría de la decisión” que estuvo referida a la optimización de todos los efectos de las decisiones y al cálculo de los costos y beneficios vinculados a esas decisiones. El concepto de la racionalidad que las ciencias de políticas adoptaron de la economía se centró en el comportamiento del *homo economicus*, el cual toma decisiones con *toda* la información completa, compara la información de *todas* las diferentes opciones y elige aquella que le permita alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses. El modelo del imperativo racional de Weber en la toma de decisiones constituye otra influencia para el análisis de la racionalidad en las políticas públicas. La noción de racionalidad se basa en el desarrollo teórico de la sociología comprensiva de Max Weber (1964: 706-753), quien sostenía que la autoridad racional-legal o burocrática es aquella que emana del derecho, el consentimiento y las normas, y que es “técnicamente superior”. Uno de los aportes conceptuales importantes de dicho autor es el “tipo ideal” al cual le asigna características específicas, entre las más relevantes aquellas basadas en la racionalidad e impersonalidad⁵ en la toma de decisiones. Sin embargo, la literatura sobre racionalidad puso en tela de juicio al “tipo ideal” weberiano en virtud de que la realidad empírica de la toma de decisiones está apartada de dicho modelo y de que existen limitaciones a la racionalidad cuando el individuo o la organización toman decisiones. Diversos enfoques sobre la racionalidad discrepan de la idea de racionalidad económica y racionalidad burocrática ya que sugieren que el proceso de toma de decisiones en la práctica está muy alejado del planteamiento tanto de la teoría económica clásica como de la teoría de la burocracia weberiana.

En la bibliografía sobre la racionalidad se encuentra otro lente analítico, el de la sociología de las organizaciones. Simons (1964: xxiii) tuvo como interés principal explicar las organizaciones en términos reales no ideales y en el centro de esa preocupación se encontraba precisamente el tema de la racionalidad. Él fue uno de los autores que desarrolló más la noción de racionalidad limitada en *El comportamiento administrativo*, una de sus principales obras, en la cual expresa que el problema con las ciencias sociales es que cuando tratan el problema de la racionalidad pareciera que padecen de “esquizofrenia aguda”.

En un extremo están los economistas que atribuyen al hombre económico una absurda racionalidad omnisciente [...]. En el otro tenemos las tendencias de la psico-

⁵La despersonalización proviene de la obediencia a la regla no a la persona.

logía social que siguen las huellas de Freud y tratan de reducir todo conocimiento al afecto [...]. La generación pasada de científicos del comportamiento ha estado atareada demostrando, de acuerdo con las teorías de Freud, que las personas no son [...] tan racionales como ellas creían ser (*ibid.*: xxi-xxii).

Este autor demostró que el comportamiento humano, aunque no es racional en el sentido económico, es en buena medida intencionalmente racional. El concepto que desarrolla para explicar la racionalidad del ser humano es el de “racionalidad limitada” por una serie de características del hombre y de la organización que no les permite tener toda la información, procesarla y analizarla.

En este sentido, no sorprende que Lindblom (1992: 201), en su artículo “La ciencia de salir del paso”, incluya en su crítica al enfoque del actor racional la perspectiva analítica de la economía del bienestar. Dicho autor no se opone al análisis económico como tal, lo que cuestiona es la idea de que las técnicas analíticas racionales puedan sustituir la necesidad de alcanzar el acuerdo y el consenso político, es decir, la forma política en la solución de problemas de orden público, desde el punto de vista de los economistas ésta es una forma no racional para “salir del paso”. En el enfoque del actor racional, el tomador de decisiones aspira a un “escudriñamiento sistemático de todas las políticas posibles para un análisis sistemático similar de las consecuencias de cada alternativa posible, y para una opción de política que sirva a las metas y objetivos establecidos en otra parte y por otros actores” (Braybrooke y Lindblom, 1963 citado por Klijn, 1998: 16). En este contexto, el modelo racional de toma de decisiones asume que los procesos de las políticas públicas suceden en fases o etapas y que el tomador de decisiones conoce con profundidad el problema social de orden público, analiza todas y cada una de las alternativas en todas sus dimensiones (económica, política, burocrática, social, entre las principales) y luego con la información procesada y analizada toma una decisión racional acerca de cuál es la opción superior a las otras alternativas.

De acuerdo con los argumentos de Simons y Lindblom expuestos líneas arriba, el análisis completo de los problemas y sus alternativas de solución no es posible y hasta poco deseable en virtud del alto costo económico y del tiempo que representaría obtener toda la información; además, para ellos, es una realidad que los tomadores de decisiones tienen límites de diferente índole para procesar toda esa información. De ahí se desprende la afirmación de Lindblom (1992: 210) de que los procesos de políticas son impredecibles debido a la información incompleta y a los valores ambiguos de los participantes. Una de las obras más importantes sobre implementación de políticas fue elaborada por Pressman y Wildavsky (1998)⁶

⁶ El subtítulo de dicha obra es: *Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, el cual sugiere la presencia de racionalidad limitada específicamente en la

y está basada precisamente en la noción de la racionalidad limitada del tomador de decisiones.

El modelo del actor racional solitario en la toma de decisiones fue paulatinamente sustituido por un nuevo enfoque de la política pública, que otorga mayor importancia a los procesos que se dan en la política pública y esto representó una ruptura con el enfoque tradicional de las ciencias de políticas del tomador de decisiones único y racional. En la literatura desarrollada en los años setenta y ochenta sobre análisis de políticas públicas pueden observarse los primeros rasgos de un acercamiento hacia el estudio de los procesos, como el caso del modelo de la política gubernamental elaborado por Allison (1992: 119), la teoría de la construcción de la agenda desarrollada por Elder y Cobb (1992: 77) y los modelos organizacionales para el análisis de la implementación de Elmore (1992a: 185). En lo que coinciden estos acercamientos teóricos al análisis del proceso es que la política pública es el resultado de la interacción entre varios actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección favorable a sí mismos. De dicha reflexión se desprende que un resultado de la interacción entre los tomadores de decisiones es que cada uno de ellos está en busca de las soluciones a sus propios problemas más que a un problema social manifiesto (Klijn, 1998: 16).

En un provocador artículo de Cohen, Marsh y Olsen publicado por primera vez en 1972, los autores centran su atención en la teoría del comportamiento de las anarquías organizadas y proponen el modelo del bote de basura en el que se advierte coincidencia con otros autores sobre la complejidad y la incertidumbre que caracteriza la hechura de políticas públicas. En el proceso de bote de basura. Para Cohen, Marsh y Olsen (2011: 286) la elección racional en la organización es una pobre descripción de lo que realmente pasa. Para entender el proceso dentro de las organizaciones, en el cual varios tipos de problemas y soluciones son arrojados por los participantes en cuanto son elaborados. La mezcla de la basura en un solo bote depende de la mezcla de botes disponibles, de las etiquetas pegadas a los botes alternativos y del tipo de basura que se esté produciendo en el momento, así como de la velocidad con la cual la basura es recogida y retirada de la escena (*ibid.*: 252-253). En la teoría del comportamiento de las anarquías organizadas una decisión es el resultado o la interpretación de varias posturas, relativamente independientes, de una organización. En el proceso de bote de basura

[...] los problemas, las soluciones y los participantes se mueven de una oportunidad de elección a otra de tal manera que la naturaleza de la elección, el tiempo que toma y los problemas que ésta resuelve dependen de un engranaje de elementos relativa-

implementación de la política pública. Pero, este problema como se ha dicho, se encuentra presente en todo el proceso de políticas públicas.

mente complicado. Estos elementos incluyen: la mezcla de elecciones disponibles en cualquier momento, la mezcla de problemas a las que tiene acceso la organización, la mezcla de soluciones que buscan problemas y las demandas externas sobre los tomadores de decisión (*ibid.*: 286).

Por ende, el proceso de toma de decisiones, analizado a través de un modelo conductista como el bote de basura, es mucho menos racional que lo que suponen las teorías tradicionales de la toma de decisiones, es decir, la teoría económica clásica y la teoría burocrática.

En síntesis, el estudio del proceso de la política pública enfatiza la complejidad del mismo, la cual se debe a una amplia variedad de factores entre los que se encuentran las interacciones entre actores que representan a organizaciones y en ocasiones coaliciones entre las mismas, en búsqueda de metas e intereses. En este escenario el tomador de decisiones se enfrenta a un entorno externo e interno incierto, problemático y complejo. De esta forma la toma de decisiones no está sólo impulsada por la elección racional sino por la necesidad de solucionar problemas por medio de mecanismos como la negociación, la coordinación y la cooperación entre diferentes actores políticos y sociales.

Las redes de políticas públicas como el contexto del proceso decisorio

El enfoque del actor racional se centra en la racionalidad de un solo actor, mientras que la perspectiva del estudio del proceso parte de aceptar la racionalidad limitada de una variedad de actores y pone el énfasis en la dinámica de la hechura de las políticas públicas. La teoría de “[...] las redes de políticas públicas es un intento de contextualizar el enfoque del proceso. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red interorganizacional en la que estos procesos ocurren” (Klijn, 1998: 23).

El concepto de redes es resultado de dudas y cuestionamientos sobre la utilidad de la ficción de la racionalidad de un tomador de decisiones. Una política pública general o específica no puede ser el resultado del proceso de decisión de un actor individual. Para explicar cómo funcionan las redes de políticas públicas, la escuela de pensamiento europeo (sin incluir a la Gran Bretaña) y de Estados Unidos de Norteamérica combina la elección racional y el neoinstitucionalismo para inducir a un institucionalismo centrado en actores. El argumento principal de dicha escuela es que las instituciones son sistemas de reglas que estructuran las oportunidades para que los actores se den cuenta de sus preferencias. Uno de sus principales exponentes es Scharpf, quien afirma que “la política pública es el resultado de las interacciones de los actores con recursos y racionalidad limitada cuyas capacidades, preferencias y percepciones son en gran parte, pero no por completo, formadas por las normas institucionalizadas en las que interactúan” (citado por Rhodes, 2006:

432). Para el neoinstitucionalismo, las redes se basan en una coordinación no jerárquica y las normas acordadas crean confianza y fomentan la comunicación y al mismo tiempo reducen la incertidumbre.

Para algunos analistas de políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1998; Elmore, 1992a, 1992b; Berman, 1992b, entre otros), de los años setenta y ochenta, el problema principal de las acciones públicas era que la implementación no se ajustaba al diseño o plan original y el punto crítico de dicho desajuste se ubicaba en las relaciones intergubernamentales. Como resultado de dicho problema se han elaborado numerosos estudios intergubernamentales los cuales se centran en las redes de relación y comunicación entre los diferentes niveles de gobierno (comunicación vertical), pero también entre diferentes agencias gubernamentales de un mismo nivel de gobierno, aún más, entre áreas o departamentos de una misma agencia gubernamental (comunicación horizontal) y también se enfocan en las estrategias de los diferentes actores y en sus capacidades para resolver problemas. Esto da cuenta de la complejidad de los escenarios en los que se encuentran los actores gubernamentales, los diferentes programas en los que están involucrados al mismo tiempo y, en consecuencia, la interacción compleja con diferentes redes, según el tema o el problema en que éstas estén interesadas. El desarrollo teórico elaborado para enfrentar los problemas de implementación fue la razón de que el enfoque de redes de políticas públicas estuviera muy influenciado, en un principio, por la teoría interorganizacional e intergubernamental. Paralelamente se elaboraron desarrollos teórico-analíticos desde las ciencias de políticas como las teorías de la agenda. Estos desarrollos y debates teóricos fueron conformando la plataforma teórica de la formulación de políticas públicas. Tanto en Europa como en Estados Unidos se desarrolló un *corpus* teórico en la hechura de políticas basado en comunidades relativamente cerradas (las del gobierno). Las discusiones sobre este *corpus* evolucionaron a discusiones sobre comunidades de políticas públicas y redes de políticas públicas (contexto del gobierno o comunidades abiertas). Los conceptos teóricos y la investigación empírica de los enfoques interorganizacionales e intergubernamentales, y también aquellos que provienen de los estudios de comunidades de políticas, han tenido efectos en la conceptualización de redes de políticas públicas. Debido a la importancia que ha tenido la teoría interorganizacional e intergubernamental será revisada en el siguiente apartado.

El análisis interorganizacional e intergubernamental

El estudio de las organizaciones es un campo de conocimiento que ha cobrado cada vez mayor importancia. Las corrientes teóricas que se han conjugado para estudiar a las organizaciones provienen principalmente de la psicología, la sociología, el psicoanálisis, la administración de empresas y la administración pública, las cuales han aportado diferentes elementos para ir conformando un concepto más incluyente.

Como parte del conjunto de estudios sociológicos de las organizaciones se encuentra la perspectiva analítica de Crozier y Friedberg (1990), la cual propone la dimensión del poder como fundamento de la acción organizada. De acuerdo con estos autores, los sujetos que conforman las organizaciones se valen de las relaciones de poder para manipular las zonas de incertidumbre existentes, para negociar continuamente su propia voluntad y para imponer, en la medida de lo posible, sus propias orientaciones a otros actores. Crozier y Friedberg (*ibid.*: 73-75) afirman que este hecho “revela una segunda estructura de poder,⁷ paralela a la que el organigrama oficial codifica y legitima” y que “esta estructura de poder constituye el verdadero organigrama de la organización, si se completan, se corrigen e incluso se anulan las prescripciones formales”. Esto nos lleva a pensar que la participación activa de los actores en relaciones de intercambio dependerá del tipo y grado de incertidumbre existente. Las estrategias de los actores para controlar la incertidumbre se orientan y forman partiendo de las dos estructuras de poder (la formal y la que nace de las relaciones de poder).

Tal como lo mencionamos, la llamada teoría interorganizacional se desarrolló entre los años sesenta y setenta como un nuevo enfoque en la sociología de las organizaciones. La teoría interorganizacional se desprende de la visión clásica de la burocracia y de las organizaciones “racionales”,⁸ que conceptualizaban a la organización como una unidad que tiene objetivos definidos y una estructura de autoridad clara que domina todos los procesos y decisiones del trabajo. Este enfoque sugiere que las organizaciones deberían ser sistemas racionales organizados tan eficientemente como sea posible. En esta perspectiva el administrador deberá tener una línea de comando muy rígida y procesos organizados de comunicación, control y coordinación. El enfoque de la organización racional asumía a las organizaciones como unidades sin relaciones con su entorno. Después de los años sesenta la sociología mostró interés por comprender a las organizaciones en relación con su contexto, es decir, como un sistema abierto que tiene conexiones con otras organizaciones y otros actores políticos y sociales. La teoría de la organización se centra en entender cómo el medio con el que ésta interactúa determina en buena medida los procesos al interior de la organización (Klijn, 1998: 19). Ésta responde estratégicamente a su entorno y modifica la coordinación entre y en las partes de

⁷ La primera estructura es el organigrama formal que junto con las reglas acordadas dotan a los actores de diferentes grados de poder y maniobra de acuerdo con la posición jerárquica que ocupen.

⁸ Los principios de la perspectiva de la organización racional pueden encontrarse en el trabajo de la escuela de la administración científica de Fayol (1961) y Taylor (1961), pero también en la sociología comprensiva de Max Weber (1964), específicamente en su modelo de burocracia.

la organización de acuerdo con su necesidad de adaptarse a él (Mintzberg, 1991: 110). La teoría interorganizacional conceptualizó al contexto como un conjunto de organizaciones que tienen relación con una organización central o específica. Estas son las bases teóricas que dieron lugar al enfoque de la contingencia, ya que una organización puede mantenerse y sobrevivir sólo adaptándose a su entorno.

A partir de la discusión teórica sobre el significado de la organización y el enfoque de la contingencia, Schlemenson sintetizó en forma integradora los aportes desde las ciencias y teorías antes señaladas, para proponer una definición de organización.

La organización constituye un sistema socio-técnico interpersonal deliberadamente creado para la realización de fines específicos configurados alrededor de un proyecto específico, tendiente a satisfacer necesidades manifiestas y latentes de sus miembros y de una audiencia externa. Mantiene su cohesión y eficacia mediante un sistema de autoridad basado en la diferenciación de responsabilidades y en la capacidad, igualmente diferencial, de sus miembros. En su seno se despliega un conflicto social originado en la existencia de grupos significativos de poder en interacción dinámica que pugnan por realizar sus intereses sectoriales. Finalmente, la organización se halla inserta en un medio o contexto externo con el cual guarda una relación interdependiente significativa, contexto poblado por entidades diversas con las que interactúa, colabora y/o compete (1990: 177).

Así pues, la organización se ve como “una estructura de eventos interdependientes más que como un objeto estático, cerrado y autosuficiente” (*ibid.*: 176). Los desarrollos en el estudio de las organizaciones que provienen de la teoría general de la burocracia, la teoría general de sistemas y la teoría de los sistemas socio-técnicos, aportan una perspectiva sistémica la cual se centra en los problemas de interrelación e interdependencia de la organización más que en las propiedades constantes de los elementos.

Crozier y Friedberg pasaron del análisis de la organización al estudio del sistema. Para dicho fin, los autores propusieron la noción del *sistema de acción concreto* y “aprovecharon las enseñanzas del análisis de la organización” (1990: 199).⁹ Además afirman la existencia de múltiples y variados sistemas de acción concretos y plantean “la existencia necesaria de un *juego* que permite coordinar las estrategias opuestas de las partes en relación, y la necesidad de un *sistema continente* que haga posibles los conflictos, las negociaciones, las alianzas y los juegos entre los *juegos contenidos* en ese conjunto” (*ibid.*: 201).

⁹ Los autores, al definir el sistema de acción concreto, reformulan el postulado según el cual no existe campo neutral que no esté estructurado, afirmación que se basa en el hecho comprobado de que no existe acción social sin poder y que todo poder presupone y constituye al mismo tiempo una estructuración del campo (Crozier y Friedberg, 1990: 201).

La escuela de pensamiento de la Gran Bretaña que ha trabajado en el desarrollo de la teoría de redes de políticas públicas se centra más en el análisis interorganizacional y menos en las relaciones de individuos de dichas organizaciones. De acuerdo con Rhodes (2006: 429), uno de los intentos más importantes para aplicar esta variante del análisis de redes de política a la hechura de políticas públicas puede encontrarse en los desarrollos elaborados por miembros de la escuela de Gran Bretaña como Laumann y Knoke (1987), Knoke (1990), Knoke *et al.* (1996). Entre ellos sobresale el de David Knoke *et al.*, en el cual se sostiene que

las relaciones modernas entre Estado y sociedad son cada vez más borrosas, fusionándose en una mezcla de influencias entre organizaciones y las relaciones de poder. Estas redes interorganizacionales nos permiten describir y analizar las interacciones entre todos los actores significativos de la política pública, partidos políticos dentro del poder legislativo y las secretarías de gobierno con las asociaciones empresariales, sindicatos, asociaciones de profesionistas y grupos de interés (citado por Rhodes, 2006: 429).

Es decir, para esta postura los actores importantes son las organizaciones formales, no los actores individuales. Así, el análisis interorganizacional e intergubernamental pone énfasis en la relación estructural entre las organizaciones como elemento esencial de las redes de políticas públicas en lugar de colocarlo en las relaciones entre individuos en esas organizaciones. Una red es “compleja y dinámica: hay múltiples relaciones superpuestas y cada una de las cuales es en mayor o menor grado dependiente de la situación de las demás” (Elkin, 1975 citado por Rhodes, 2006: 428). El enfoque sugiere que una determinada organización buscará la coordinación y cooperación entre sus dependencias empleando una o más estrategias y que otras organizaciones de la red trabajarán para lograr los mismos objetivos. Es decir, uno de los principales problemas que buscan resolver tanto las organizaciones como las redes interorganizacionales es la coordinación y cooperación entre sus elementos.

El mecanismo “recursos-dependencia”

Entendemos, por lo general, que las organizaciones formales son sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas e intercambios que traspasan fronteras. En las sociedades modernas, las organizaciones incorporan las prácticas y los procedimientos prevalecientes en el trabajo organizacional e institucionalizado en la sociedad (Meyer y Rowan, 1999: 79). Una de esas prácticas, de acuerdo con el enfoque de la contingencia, es la negociación de acuerdos que necesitan alcanzar entre organizaciones porque dependen unas de otras para sobrevivir.

Como señalan Crozier y Friedberg la incertidumbre es el recurso fundamental de toda negociación y “lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los pro-

blemas es poder desde los actores” (1990: 20). El poder como fundamento de la acción organizada se constituye como una dimensión de la acción social, pues ésta define los márgenes de intercambio y la negociación y puede llevar a un “equilibrio social” de los comportamientos humanos.

Cada una de las organizaciones controla recursos económicos, informativos, de conocimiento, etc. Ellas interactúan con otras para adquirir los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos y para sobrevivir, ya que ninguna organización puede generar todos los recursos necesarios por sí misma. Estas interdependencias crean redes de organizaciones que interactúan con las demás (Klijn, 1998: 21). Las ideas desarrolladas sobre la dependencia forman el núcleo de la teoría interorganizacional, y es a lo que Rhodes llamó mecanismo “recursos-dependencia”, en el cual el poder es un concepto central, ya que éste se deriva del control de recursos, por lo cual genera asimetría en las relaciones de dependencia entre los actores, en virtud de que cada organización posee diferente cantidad y tipo de recursos. Por lo tanto los actores “emplean estrategias dentro de las reglas¹⁰ conocidas en el juego para regular el proceso de intercambio” (Crozier y Friedberg, 1990: 94).

El comportamiento en las redes de políticas públicas es lúdico, basado en la confianza, y regulado por las reglas del juego acordadas por los participantes de la red. Las variaciones en la distribución de los recursos y las habilidades de negociación de los participantes explican tanto las diferencias en los resultados de una red como las variaciones entre las redes (Rhodes, 2006: 431).

Las redes pueden tratar de evitar la interdependencia o influir decisivamente en ella adquiriendo recursos cruciales, encontrando recursos alternativos, adquiriendo poderes de autoridad para cohesionar a otros actores o cambiando las expectativas y metas. Estas acciones pueden considerarse estrategias de los actores para depender menos o no depender de las otras organizaciones.

Las redes de políticas públicas: un concepto genérico

El desarrollo del concepto de redes de políticas públicas fue una respuesta al cuestionamiento sobre quiénes toman las decisiones de política pública. Se pueden encontrar diversos acercamientos de escuelas sobre redes de políticas para dar respuesta a este cuestionamiento. En Estados Unidos uno de los estudios más importantes fue el elaborado por Hecló (1992: 257), en el cual enfatizaba relaciones entre los comités del

¹⁰ Crozier y Friedberg afirman que “las estructuras y las reglas [...] constituyen la *institucionalización provisional y siempre contingente* de la solución que algunos actores relativamente libres [...] han encontrado al difícil problema de la cooperación entre actores, y en tanto soluciones, no son ni neutras ni indiscutibles” (1990: 89).

Congreso, la burocracia y los grupos de presión también conocido como “triángulo de hierro”. Sin embargo en el mismo artículo, dicho autor plantea que los subsistemas políticos no son tan cerrados, varían de un asunto a otro y en el tiempo. Así, Hecló identifica un tipo de subsistema más flexible y menos rígido que el triángulo de hierro: las redes de asuntos (*issue networks*). Una red de asuntos es un grupo donde los participantes comparten determinados conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública. Los participantes entran y salen continuamente de la arena política, con muy diversos grados de compromiso mutuo y de ese modo es imposible identificar claramente cuáles son los actores dominantes (1992: 263-265).

En Inglaterra, el concepto de comunidades de políticas públicas evolucionó desde la investigación empírica surgida en los años setenta y ochenta. Richardson y Jordan (citados por Klijn, 1998: 23) elaboraron la noción de comunidad de políticas públicas para referirse a grupos de actores que daban un tratamiento similar, en la formulación de política pública, a determinado problema social de orden público en sociedades europeas. De acuerdo con estos autores, “[...] la hechura de la política en realidad es una serie de compartimientos o segmentos verticales –cada segmento está habitado por un conjunto distinto de grupos organizados– y generalmente impenetrable por los grupos no reconocidos o el público en general”.

Trabajando desde una perspectiva más abierta y compleja, las escuelas del pensamiento sobre redes antes descritas expanden la noción de triángulos de hierro a subsistemas o subgobiernos, estos conceptos fueron más populares en Estados Unidos, mientras que los de neo-corporativismo y comunidades de políticas públicas fueron más aceptados en Europa, en especial en Inglaterra. Después ambas escuelas coinciden en la idea de que el proceso de toma de decisiones es más abierto y plural y proponen el concepto de redes de políticas públicas, aunque como ya lo vimos, en lo que no coinciden es en la explicación de su comportamiento ya que se apoyan en diferentes mecanismos: dependencia del poder por una parte y actor racional por la otra.

Así, mientras que los elitistas pensaban que en la toma de decisiones participaban sólo los grupos de interés, los pluralistas defendían que en el proceso decisorio intervenían diversos grupos sociales. El foco del debate entre elitistas y pluralistas fue entender cómo se distribuye el poder en la sociedad. Los pluralistas sostenían que el poder tendía a ser distribuido equitativamente en la sociedad, con grupos interesados que cambian de lugar entre una decisión y otra. Los elitistas pensaban que el poder se encontraba concentrado en un grupo relativamente pequeño de actores que dominan la mayoría de los procesos de decisión.

El desarrollo de este conjunto de conceptos llevó al de redes de políticas públicas y ello significó el reconocimiento por parte de ambas escuelas de los límites tanto del modelo pluralista como del elitista para explicar los diversos patrones de intermediación de intereses en la toma de decisiones en las distintas fases del proceso de las políticas públicas.

Esto ha dado lugar a la proliferación, confusión y superposición de términos, tales como subgobiernos, triángulos de hierro, comunidades políticas, redes de asuntos, etc. Debido a este problema se comenzó a plantear la utilidad de desarrollar una tipología en la que “las redes” (así en plural) fuera un concepto genérico que diera cuenta de los diversos tipos de relación entre el Estado y los grupos de intereses en cada sector de política. En esta línea, las redes de políticas públicas deben ser entendidas como parte de este conjunto de conceptos enfocados a analizar los vínculos del gobierno con otros actores del Estado y la sociedad, pero también dependientes de ellos (Rhodes, 2006: 425).

Gobernanza y coordinación de las redes de políticas públicas

La teoría interorganizacional prestó gran atención a las estructuras formales o acuerdos organizacionales que fueran tomados para asegurar la cooperación. De acuerdo con la tradición del enfoque de contingencia, la investigación se centró en la relación entre la naturaleza de la dependencia y la forma de coordinación con otras organizaciones para lograr la sobrevivencia (Klijn, 1998: 27).

En la literatura se pueden encontrar estudios sobre coordinación interorganizacional, de acuerdo con el grado de autonomía de las organizaciones y pueden distinguirse tres formas de coordinación: ajuste mutuo, alianza y corporativa. En el ajuste mutuo las partes mantienen su autonomía y la coordinación se alcanza por una interacción voluntaria, más o menos espontánea y basada en reglas informales. La alianza es indicativa de una situación en la que no existe autoridad y donde la coordinación se alcanza a través de reglas negociadas. La coordinación corporativa se presenta cuando las organizaciones desarrollan una estructura de autoridad conjunta con la que entregan algo de su autoridad (*ibid.*: 29).

Para los países que empiezan a dimensionar la gobernanza y por lo tanto a estudiar las redes de políticas públicas representa un reto la gestión y coordinación de las redes de políticas públicas desde el gobierno. De acuerdo con Aguilar (2007: 5), la gobernanza integra el enfoque de gobernabilidad como una de las condiciones de dirección, mientras que el enfoque de gobernabilidad es estrictamente gubernamental y “denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad”, la gobernanza se refiere al

proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo en que se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta –interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales–, en la que el gobierno y las organizaciones

desempeñan papeles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (*ibid.*: 10).

A partir de la noción de gobernanza y del enfoque de redes de políticas públicas se puede afirmar que la formulación de políticas públicas es un conjunto de acontecimientos interconectados y organizaciones comunicadas. En apariencia el término de redes de políticas públicas no es nuevo porque para muchos representa una característica permanente de la formulación de políticas públicas en las democracias industriales avanzadas (Rhodes, 2006: 434); sin embargo, los países de América Latina no tienen esa característica. El problema para los sistemas políticos no pluralistas o que empiezan a ser pluralistas es lograr la coordinación y cooperación de las diferentes redes de políticas públicas.

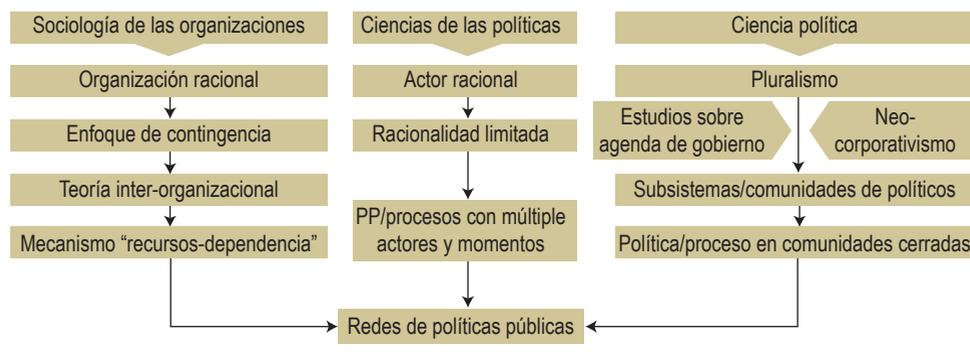
La historia sobre la aparición y aumento de la gobernanza plantea un problema central: cómo darle sentido de dirección a la sociedad y cómo coordinar a las redes de políticas públicas para que el Estado pueda llevar a cabo sus tareas fundamentales. A este problema no se le ha otorgado la importancia debida, pues la tarea que enfrentan políticos, burócratas y grupos sociales es funcionar bajo un entramado institucional que no contempla leyes o normas generalmente aceptadas para formular políticas públicas.

Para países como la Gran Bretaña, que ha tenido un fuerte desarrollo de la teoría de las redes de políticas públicas, sigue siendo punto de debate la disminución de la centralización gubernamental y la fragmentación que representa la gobernanza. Por ejemplo, Holliday afirma que “la Gran Bretaña aún tiene un fuerte núcleo ejecutivo, el centro no se ha vaciado, las redes no se han extendido y el centro puede y debe ejercer un control efectivo” (citado por Rhodes, 2006: 435).

En el esquema 1 hacemos una síntesis de lo anteriormente expuesto.

Esquema 1

Raíces teóricas de las redes de políticas públicas



Fuente: Esta es una adaptación de Klijn (1998).

Límites explicativos de la teoría de redes de políticas públicas

Hasta este punto del desarrollo sobre redes de políticas públicas no hemos tomado en consideración que dichas redes no sólo se encuentran conformadas al interior de un país; es decir, aunque la toma de decisiones tiene lugar al interior del Estado-nación, es innegable la fuerte influencia que ejercen las redes transnacionales de expertos reconocidos a nivel mundial por el respaldo que tienen de organismos internacionales (algunos de ellos financieros y con poder político). De acuerdo con Rhodes (2006: 434), las características distintivas de estas redes son las creencias y conocimientos científicos especializados compartidos entre sus miembros, las cuales forman una red de problemas internacionales en la lucha contra el “olvido” de los gobiernos. La red transnacional es un canal alternativo de comunicación que sostiene, convence, cabildea, y lleva a cabo gestiones para inyectar nuevas ideas e información en el debate internacional sobre política social, política económica y los derechos humanos en general.

Como expusimos con anterioridad, tratar de entender con este lente teórico-analítico las políticas públicas de gobiernos no pluralistas implica retos en virtud de que la idea de “redes” en la ciencia política pre-supone tanto pluralismo político como la influencia de éstas en la hechura de políticas públicas, por lo cual, cuando es aplicado el enfoque de redes de políticas públicas es importante ubicarlo en la particularidad del sistema político en el que interactúan diferentes grupos sociales, políticos o económicos interesados en un tema o problema de política pública específica, en nuestro caso el de la política de educación básica.

El problema de la gobernanza en un mundo globalizado lleva el análisis de redes de políticas públicas a un mayor nivel de complejidad para poder entender cómo puede el gobierno de un país coordinar las redes de políticas públicas nacionales teniendo presente la existencia de redes transnacionales con un fuerte grado de autoridad (poder) en virtud de los recursos que controlan (nuevos conocimientos y capital financiero principalmente). Rhodes afirma que “el Estado Nación seguirá siendo el ‘instrumento principal de gobierno nacional y mundial’ pero ‘no es el único actor importante’ [...]” (*ibid.*: 435). En un mundo compuesto de diversas colectividades transnacionales que compiten y cooperan al mismo tiempo, no es posible un control jerárquico o una coordinación hegemónica. Parafraseando a Rhodes “el mundo es una red y las redes son el mundo”. El problema que plantea esta realidad es que no existe una síntesis de los aportes de la bibliografía, de hecho, ésta puede no ser posible, debido a que cada país presenta una forma distinta de relación entre los integrantes de las diferentes redes y entre el conjunto de redes de políticas públicas, dependiendo de la realidad social y sistema político-económico en donde se desenvuelven.

La crítica más recurrente en la literatura sobre redes de políticas públicas es que limitan la participación de determinados actores políticos y sociales en el proceso

de políticas públicas; las redes que participan en el proceso de formulación de políticas públicas deciden qué temas serán incluidos y excluidos de la agenda gubernamental; las reglas del juego de cada una de las redes y entre las redes dan forma al comportamiento de los actores; las redes privilegian ciertos intereses y sustituyen a un gobierno que antes no permitía ser controlado o supervisado y que ahora está obligado a transparentar información y rendir cuentas a la ciudadanía (Rhodes, 2006: 436). Esta crítica se sustenta en que aunque el análisis de redes de políticas públicas acepta en principio una mayor participación de actores políticos y sociales, en los hechos las redes limitan la intervención de diversos actores políticos y sociales y por lo general participan los mismos actores en el proceso decisorio.

Como se expuso líneas arriba, otra crítica al enfoque de redes de políticas públicas es que la interacción de redes se enfrenta al problema de un vacío institucional para facilitar su gestión. Rhodes (2006: 438) ubica cuatro factores que confluyen en y complican la administración y coordinación de las redes: a) los gobiernos generan servicios que son una mezcla de burocracia, mercados y redes. El gobierno tiene el reto de saber gestionar no sólo cada estructura de gobierno, sino también la relación con el mercado y las redes; b) las nociones convencionales de la rendición de cuentas no son coherentes cuando la autoridad para la prestación de servicios está dispersa entre varios organismos y es difícil saber quién es responsable de qué, ya que la responsabilidad se diluye en muchas manos; c) el número de redes y la extensión de cada una de ellas afecta la coordinación. Ésta es moderada, incluso inexistente, en la gran mayoría de países con sistemas políticos pluralistas, en virtud de que el gobierno evita la fricción entre poderosos grupos de interés y diferentes agencias gubernamentales; y d) el debate se extiende a cómo gestionar las redes bajo un enfoque interpretativo y cualitativo que pueda sustituir a la caja de herramientas cuantitativas o combinar los métodos y por tanto también las teorías.

Las redes de políticas públicas

Después de este recorrido de los desarrollos teóricos que dieron origen al concepto de redes de políticas públicas es fundamental para el propósito de esta investigación establecer qué entenderemos por este concepto. En esta investigación concordamos con la definición formulada por Klijn (1998: 14). Para él las “redes de políticas públicas” (*policy network*) son “el resultado de patrones de cooperación formales o informales, más o menos estables entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas y/o de programas de políticas públicas”. No está por demás recordar que en este estudio cuando nos referimos a “actores” estamos considerando que son organizaciones concretas que constituyen a la sociedad en su conjunto.

Los problemas que actualmente padece la sociedad requieren la intervención de múltiples y diversas organizaciones en el proceso de políticas. Tanto la sociedad

como el gobierno ejercen sus tareas por medio de organizaciones. Así, los funcionarios públicos y otro tipo de tomadores de decisiones generalmente se inscriben en el ámbito de alguna organización que les permite imprimir a sus decisiones cierto grado de institucionalidad. Esta posición no minimiza la importancia de los individuos en las organizaciones, pues, como señaló Simons, “una organización es, después de todo, una colección de personas y lo que hace la organización lo hacen las personas” (1964: xxiv). En la decisión y formulación de la política pública usualmente las implicaciones organizacionales de las decisiones son más importantes que las acciones individuales. En la política de educación básica las decisiones de las organizaciones como la SEP, la SEB, los partidos políticos, el SNTE, las asociaciones civiles, entre otras, suelen ser más importantes que lo que hacen los individuos. Los sujetos ocupan puestos directivos en la estructura organizacional de manera temporal y normalmente las organizaciones permanecen en el tiempo.

En los últimos años, varios autores que intentan explicar la dinámica de la acción gubernamental han retomado con cierto interés la idea de redes. Dentro de este conjunto de literatura, como lo habíamos citado, las definiciones de redes de políticas públicas (*policy networks*) son muy variadas lo cual ha acarreado confusión. De acuerdo con Zurbriggen (2004: 2), esto ha propiciado que muchos autores (ver los artículos de Van Waarden, 1992; Jordan y Schubert, 1992) hayan planteado la utilidad de desarrollar una tipología en la que *redes de políticas públicas* sea un concepto genérico que dé cuenta de los diversos tipos de relación entre el Estado y los diferentes grupos de intereses en cada sector de política.

Tomando las redes de políticas públicas como un concepto genérico, es posible establecer tres características como un mínimo común denominador que nos ayuda a identificarlas como: 1) estructuras configuradas por los vínculos formales e informales que mantiene un determinado número de actores públicos y privados; 2) actores que intercambian recursos tanto materiales como simbólicos¹¹ en razón de su mutua dependencia¹² en las diferentes etapas del proceso de políticas públicas; y 3) vínculos entre los actores que toman forma alrededor de problemas y/o de programas específicos de un sector.

Pensamos que la noción de “red” puede constituir, si es adecuadamente complementada con otra perspectiva teórica que aporte un aparato explicativo apropiado, como es el caso del neoinstitucionalismo sociológico, una herramienta útil para dar cuenta de hechos de nuestra realidad que exigen la coordinación de diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en virtud de la

¹¹ Puede tratarse de recursos morales, prestigio, poder, estatus, entre los más importantes.

¹² La idea de actores (organizaciones) mutuamente dependientes implica que no pueden sobrevivir o tener resultados positivos de manera satisfactoria sin la cooperación de los otros actores de la red.

interdependencia existente entre ellas. En la revisión de *journals* especializados en el estudio ya sea de administración pública, organizaciones, política (*politics*) y políticas públicas (*policy*) observamos que utilizan la noción de red en diferentes sentidos. Como patrón de organización interna, una *red intraorganizacional* marca los vínculos y la relación entre individuos y dependencias de una organización; como relación entre organizaciones, una *red interorganizacional* focaliza a la organización y su relación con un entorno compuesto por otras organizaciones. Trasladándonos a las organizaciones gubernamentales, podemos encontrar la *red intergubernamental* que expresa los vínculos entre distintos niveles de gobierno o también las relaciones políticas y financieras de carácter continuo y cotidiano en un mismo nivel de gobierno y no necesariamente formal. En otras palabras, la red intergubernamental integra las relaciones formales o informales entre distintos individuos (que representan dependencias u organizaciones al interior del gobierno) con posiciones gubernamentales en diferente o en un mismo nivel de gobierno y que influyen de manera fundamental en el proceso decisorio de política. Las *redes de políticas públicas* comprenden a la política pública como resultado de la interacción formal o informal entre diversas entidades o dependencias gubernamentales y diferentes organizaciones sociales y políticas a las que une el logro de un objetivo común, pero sin que por ello pierdan su propia fisonomía, sus objetivos e intereses particulares, mismos que les llevan a actuar de manera diferenciada (frecuencia e intensidad) en las etapas del proceso de política pública (decisión, diseño, ejecución, evaluación y reforma).

Dada esta amplia gama de vínculos y conexiones al interior y entre organizaciones, es claro que las organizaciones gubernamentales requieren coordinación no sólo interna (por ejemplo interdepartamental), sino también externa (con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales), para conseguir un conjunto de objetivos que exigen negociaciones bilaterales y multilaterales (Del Castillo, 2000: 361).

Es necesario en un sistema político que tienda, aunque de manera parcial, a ser plural, como es el caso de México, que la política y las políticas públicas se decidan y formulen mediante procesos de negociación, acuerdo y compromiso. En el sector educativo, más precisamente en la política de educación básica, dichos procesos tienen lugar al interior de su red de política conformada por las comisiones o comités de educación de la cámara alta y baja, la SEP y su subsecretaría de educación básica (con las direcciones que la conforman), grupos organizados privados, grupos de especialistas en el sector educativo y asociaciones de trabajadores de la educación. Como se apuntó líneas arriba, nos encontramos con un sistema no completamente pluralista, en el que persisten procesos de negociación cupulares, es decir, existe la posibilidad de que sean utilizados mecanismos neo-

corporativos¹³ de concertación entre el gobierno y las asociaciones más importantes de la sociedad en el ámbito de la educación básica, por ejemplo el SNTE. Pero a la vez es necesaria la coordinación con otras subredes dentro del mismo sector educativo y con las redes de otros sectores, aunque sea para legitimar sus acciones. En este orden de ideas las redes son un elemento definitorio del proceso en el que, de hecho, se inscriben la toma de decisiones, la formulación y la ejecución de las acciones de gobierno.

La literatura sobre redes utilizada por disciplinas como la sociología (especialmente la teoría interorganizacional), la antropología, la economía y la ciencia política es múltiple en números absolutos, sin embargo, la literatura sobre redes relativa a cada una de esas disciplinas y a cada uno de los campos de la acción social –como la educación– es escasa y presenta contradicciones e insuficiencias. No obstante, a pesar de estos problemas, el enfoque de redes de políticas públicas ha permitido entender que no existe un gobierno homogéneo, omnipotente, coherente internamente y con autonomía relativa, como anteriormente se suponía en nuestro país. Así, la imagen generalizada del gobierno como un ente monolítico, perfectamente cohesionado, que respondía a la idea del Estado omnipotente es una idea que poco a poco ha perdido vigencia para ser sustituida por otra que describe al gobierno como una organización (de organizaciones) con capacidad limitada para dirigir y controlar por sí sola los procesos de políticas públicas. Las acciones de gobierno se desarrollan en el contexto de múltiples racionalidades, que provienen de diferentes organizaciones y redes de esas organizaciones que no necesariamente son compatibles entre ellas.

En este estudio confiamos en que la noción de redes de políticas públicas será una herramienta útil para analizar el proceso decisorio de la política educativa. Sin embargo, como se mencionó, no hay una definición del concepto de redes de políticas ampliamente aceptadas, lo cual ha generado diferentes interpretaciones. Börzel (1998: 265) ha agrupado esa diversidad de definiciones y visiones en dos grandes corrientes. Por un lado, la escuela anglosajona (tipología de intermediación de intereses) concibe la red (así en singular) de políticas como un modelo de relaciones Estado-sociedad en un sector específico. Por otro, la escuela alemana entiende las redes de políticas públicas (así en plural) como una forma alternativa

¹³ Desde la perspectiva de Herrera, “en las últimas tres décadas, durante el proceso de transición a la democracia, el corporativismo en México se ha refuncionalizado y, sin ser ya el vehículo privilegiado de la representación de lo social en la esfera de lo político, convive hoy en día con una lógica de participación ciudadana que cada vez gana más terreno sin subordinarse a la lógica corporativista como en el pasado. En otras palabras el neo-corporativismo es un corporativismo refuncionalizado que contempla nuevas formas de operación de las organizaciones corporativas en el nuevo régimen” (2002: 118-119).

de gobernanza a la organización jerárquica y rígida del gobierno y asume que hay una sociedad policéntrica donde los recursos están ampliamente distribuidos entre actores públicos y privados.

En la escuela anglosajona podemos inscribir, por un lado a Jordan y Schubert (1992: 7-27), quienes clasifican las redes de políticas en función de tres características: el número, es decir, la cantidad de actores incluidos en la red; las dimensiones en el escenario de políticas (sectoriales o transectoriales); y la consistencia (su estabilidad-inestabilidad). Por otro lado, Van Waarden (1992: 29-52) establece su clasificación en función del número y tipo de actores, funciones de la red, estructura, grado de institucionalización, reglas de conducta, relaciones de poder y estrategias. Finalmente, Marsh y Rhodes (1992: 181-205) elaboran una clasificación de redes considerando su consistencia, sectores, integrantes, grados de cohesión y resultados de políticas, entre las variables más destacadas.

La escuela alemana asume que la sociedad moderna tiene una alta fragmentación de poder e interpreta a las redes de políticas como una herramienta analítica, destacando las relaciones estructurales, interdependientes y dinámicas entre actores dentro de la política y la toma de decisiones. Esto establece implícitamente que cualquier política pública puede explicarse por políticas concertadas hacia objetivos comunes de manera descentralizada (Börzel, 1998: 258-259). Asimismo, esta escuela supone que las “sociedades modernas se caracterizan crecientemente por una diferenciación societal y de sectorización, lo que conduce a una alta complejidad política y pone bajo presión a la gobernanza” (Jordan y Richardson, 1983: 608).

La noción de redes ha sido utilizada para referirse a fenómenos asociados con el gobierno en un afán por subrayar que la coordinación entre actores políticos, sociales y económicos exige la tarea de gobernar en el marco de “conglomerados” de actores interdependientes cuyas relaciones no se explican –al menos no exclusivamente– en términos de mercado o de la organización jerárquica (Scharpf, 1993 citado por Börzel, 1998: 263).

En virtud de las características propias del sistema político y la organización y funcionamiento del sector público mexicano, nos parece que la propuesta de la escuela alemana no es adecuada para utilizarse en este estudio ya que supone una alta fragmentación de poder y una real y efectiva participación ciudadana, lo cual hace posible una estructura de coordinación horizontal de los actores corporativos públicos y privados, características que no tiene la sociedad mexicana. Creemos que la idea de la red de políticas como un modelo de relación Estado-sociedad que plantea la escuela anglosajona puede ayudar a explicar mejor el caso de la política educativa mexicana, porque desde esta perspectiva se enfatiza la importancia de las características autónomas distintivas de cada sector del gobierno y por lo tanto, contempla la multiplicidad de patrones políticos de interacción público-privado que puede tener lugar en un mismo país. De acuerdo con Zurbriggen (2004: 1),

los principales postulados de esta escuela son, en primer lugar, que el estilo de elaboración de políticas y la naturaleza del conflicto político de un país varía de forma significativa de un sector a otro y, en segundo lugar, que la elaboración de políticas en un sector en particular puede exhibir fuertes similitudes, sea cual sea el contexto nacional. Así, en consonancia con esta postura, asumimos que las redes de políticas públicas son el conjunto de patrones de cooperación entre los sectores que integran a la administración pública y a un conjunto de organizaciones del sector privado y no lucrativo, en tanto cada sector en particular tiene su propia red de políticas y dentro de ella se podrá hacer una tipología que dependerá del tipo de asuntos, su estructura, amplitud y consistencia.

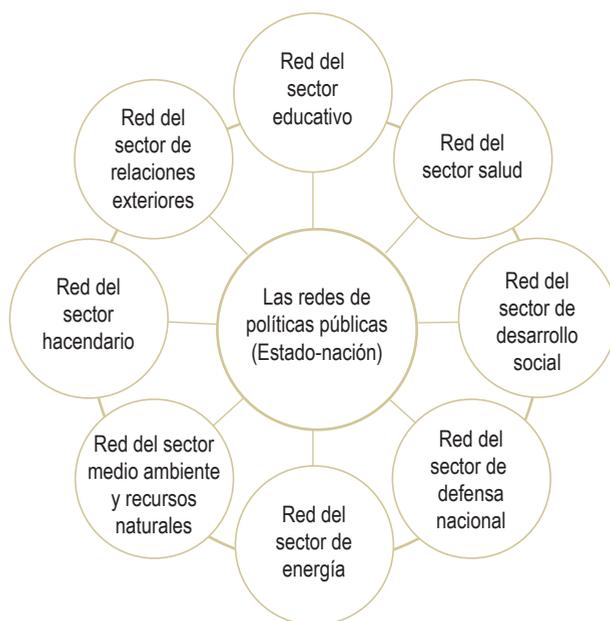
El esquema 2 puede clarificar lo antes expuesto. En él se incluyen los principales sectores integrantes del gobierno federal

La red de políticas del sector educativo

De acuerdo con lo expuesto en el planteamiento de la investigación nosotros asumimos que la política educativa idealmente implica tanto una reflexión teórica como la aplicación de las ciencias de políticas para resolver problemas del sistema educativo en cualquiera de sus niveles. Ahí también aceptábamos el hecho de que no

Esquema 2

Redes de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

sólo interviene la aplicación del conocimiento que proviene de diferentes ciencias y disciplinas en la problemática educativa, sino que existe un contexto conformado, en buena medida, por grupos organizados que tienen intereses (políticos, ideológicos, científicos, económicos) que proteger alrededor del tema educativo. Es decir, partimos del supuesto de que el éxito de las medidas de política está sujeto a numerosas contingencias, entre ellas las que puedan darse en los procesos de debate y negociación de un problema educativo específico entre diferentes actores participantes. La idea es que los procesos de debate, negociación y decisión entre diferentes actores sociales y políticos involucrados con alguna de las redes de políticas públicas pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas.

En esta investigación el concepto de *red de políticas del sector educativo* ayuda a: a) estudiar la distribución de poder en el sector educativo, experimentado por las diversas dependencias de la SEP, los maestros agremiados o no al SNTE, investigadores educativos, medios de comunicación, diversas asociaciones civiles, organismos internacionales, todos ellos interesados en el tratamiento del tema educativo, y b) examinar los mecanismos informales y los recursos que emplean para resolver conflictos de intereses colectivos sin jerarquía burocrática o política.

Esto es, el análisis de la red de políticas del sector educativo incluye relaciones verticales y horizontales y, mejor aún, las dinámicas establecidas por la red y/o sector para tomar decisiones. Esta es una clara ventaja frente a otros modelos teóricos que comparten un concepto céntrico del Estado, basado en una autoridad única (nacional) de coordinación jerárquica en la toma de decisiones.

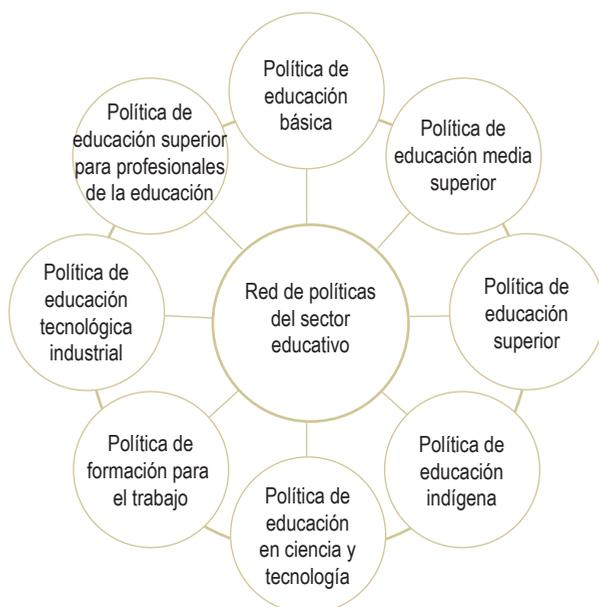
El sector educativo mexicano tiene su propia red de políticas. La red sectorial está conformada por diversos conglomerados de organizaciones que forman una red a las que une un objetivo en común: la educación del país. El esquema 3 puede ayudar a entender lo antes señalado. La representación gráfica incluye las principales redes de políticas del sector educativo.

Hecho este recorrido en la revisión de la bibliografía, se pueden plantear algunas preguntas: ¿cuáles son los motivos que llevan a las organizaciones a vincularse en una red?, ¿cuáles son los principios reguladores que permiten que se establezcan vínculos?, ¿cuáles son las estrategias que utilizan para que se llegue a cooperar durante largos periodos para desembocar en cambios o reformas de política educativa?, ¿cuáles son los actores institucionales más importantes para lograr intercambios de recursos (intelectuales, materiales, financieros, simbólicos y de mediación) y lograr la cooperación entre ellos?

En este trabajo nos proponemos aportar elementos para la discusión y respuesta a estas interrogantes. Para lograr este propósito centramos nuestra atención en la noción de *red de política de educación básica* que desarrollaremos en el siguiente apartado.

Esquema 3

Red de políticas del sector educativo



Fuente: Elaboración propia.

La red de política de educación básica

Tanto el concepto de red de políticas del sector educativo como el de red de política de educación básica son elaboraciones que derivamos de la investigación documental y de campo. En la revisión de la bibliografía sobre políticas de educación y específicamente sobre política de educación básica en México, no encontramos un estudio que tuviera como referente teórico-metodológico el análisis de redes de políticas públicas para entender el proceso decisorio de la política en dicho nivel educativo. En las últimas décadas del siglo XX el sistema político mexicano se caracterizó por ser autoritario y anclado en el corporativismo lo que inhibía la participación diversa y abierta de otros actores políticos y sociales en la política nacional, en particular la política educativa. La forma de gobernar en dicho periodo puede ser la razón de que no se hayan emprendido estudios con lentes teórico-analíticos como el enfoque de redes de políticas públicas que pre-suponen cierto grado de pluralidad y democracia en la toma de decisiones.

El Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) elaboró los estados del conocimiento de la investigación educativa sobre política educativa de las últimas tres décadas, comprendidas entre 1982 y 2011. Los trabajos sobre política educativa generados entre 1982 a 1992 se caracterizaron por ser ensayos de opinión, lo

que reveló ausencia del estudio sistemático de la política educativa (Rivera, Cuevas y Machuca, 2013: 38).

El estado del conocimiento sobre la política educativa de los años noventa reveló que fueron escasas las investigaciones en este campo, sin embargo, éstas tuvieron referentes teórico-metodológicos y resultados empíricos. La investigación enfocada en la política de educación básica en el mismo periodo también fue escasa, no obstante, los estudios tuvieron alta calidad. Es sorprendente que fue hasta esta década cuando “la investigación de política de educación básica muestra que es un campo temático que está surgiendo por lo reciente de su interés” (Zorrilla y Villa Lever, 2003: 99). Entre los problemas que abordaron las investigaciones de política de educación básica en este periodo encontramos dos que llamaron nuestra atención: a) el de los actores en políticas educativas y la participación social; y b) los de la planeación y evaluación del sistema educativo (Rivera *et al.*, 2013: 39). Dos problemas íntimamente relacionados con dos de las estrategias contempladas en la reforma educativa de 1993. La problemática más abordada por la investigación de educación básica de los años noventa fue la descentralización educativa y como parte de ella los juegos de poder que tuvieron lugar en un contexto autoritario y corporativista, por lo cual la mayor parte de los estudios que trataron el problema de actores y participación social se centraron en el corporativismo gremial o el sindicalismo docente. Las investigaciones más sobresalientes fueron las de A. Arnaut (1998a, 1999), A. Loyo, M. de Ibarrola y A. Blanco (1999), F. Rueda (1997), C. Ornelas (1998) y I. Bizberg (2003). Dichos estudios estuvieron influenciados por el contexto político nacional y por la discusión teórica sobre el pluralismo y el corporativismo.

El estado del conocimiento de la primera década del siglo XXI refleja los cambios en el plano de la política nacional (alternancia en el poder) y, por ende, en el de la política educativa, especialmente en el de educación básica. Esta década se caracterizó por un conjunto de cambios de orden jurídico, normativo y estructural del sistema de educación básica (Rivera *et al.*, 2013: 40). Dichos cambios llevan a algunos investigadores a interesarse en el contexto político y social en que tiene lugar el proceso decisorio de política educativa, en otras palabras, la política de las políticas. Esta categoría, la política de las políticas, corresponde al análisis de las formas de ejercicio del poder –que se deriva del mecanismo recursos-dependencia– por parte de determinados grupos de ciudadanos o sectores sociales en el ámbito educativo, ya sea porque demandan la intervención o atención del gobierno para atender determinados problemas –por ejemplo, baja calidad educativa– o bien porque cuestionan y se oponen a las políticas de Estado –por ejemplo, reformas educativas–.

De acuerdo con Rivera *et al.* (*ibid.*: 45), los estudios sobre reformas educativas son parte del campo de interés analítico de la dimensión política de la política educativa, considerando que una reforma es un proceso técnico-político. Es técnico porque incorpora cambios estructurales que afectan y modifican diversos compo-

nentes del sistema educativo –por ejemplo, financiamiento, evaluación, planes y programas de estudio–. Es político porque las reformas no nacen en un vacío sociopolítico, las condiciones que las posibilitan están conectadas a tomas de postura, defensa de intereses y acciones políticas que las preceden –por ejemplo, acuerdos y/o alianzas políticas–, es decir, las reformas educativas resultan de un juego político en el que interactúan y negocian diversos actores.

En otras palabras, en la primera década del siglo XXI inician procesos de deliberación más abiertos en el sector educativo, por lo cual los actores y su relación con la hechura de política de educación básica cobran importancia. El estado del conocimiento de políticas educativas en educación básica de dicho periodo reunió trabajos interesados en “informar de las tensiones, confrontaciones o conflicto de intereses relacionados con las decisiones que afectan la conducción y funcionamiento” del SEN o de algún componente específico (*ibid.*: 44-45). Son pocos los estudios encontrados sobre el proceso decisorio de la política de educación básica. Uno de los estudios más importante es el de Aurora Loyo (2010), quien analiza la política de educación básica y las relaciones que se despliegan entre los gobiernos y los distintos actores sociales para su negociación e implementación (*ibid.*: 69).¹⁴ El estudio se titula “Política educativa y actores sociales”,¹⁵ en el cual no encontramos de manera explícita un apartado o espacio para exponer el sustento teórico y los conceptos de los que parte. La autora precisa que su estudio se focaliza en la dimensión política de las políticas que integran a la política educativa. Para Loyo “es precisamente esta dimensión política la que define principalmente si una innovación se adopta o no, así como los tiempos, las adecuaciones y hasta los nombres que servirán para nombrarla” (2010: 189). La autora afirma que la dimensión política de la política de educación básica “es un elemento fundamental para explicar el impacto del conocimiento sobre la práctica”, y que también es “el marco necesario para examinar la forma y el contenido de los pactos entre el gobierno federal y el sindicato y, por ende, el desarrollo reciente de la política educativa en lo que a los actores sociales involucrados se refiere”. El estudio de Loyo y este estudio tienen en común el interés por entender la dimensión política de la política de educación

¹⁴ De acuerdo con las autoras existen dos trabajos más el de Valencia (2009) y el de Sánchez, Nishikawa, Cordero y Bocanegra (2008), sin embargo, éstos están centrados en el proceso de implementación de las políticas y examinan el papel que tienen los actores en la realidad escolar, por lo que subrayan que la política de educación básica entiende al sujeto y a sus formas de actuar de manera ideal, dado que no se contemplan las condiciones de trabajo ni los aspectos socioculturales que condicionan la ejecución de las políticas en el plano particular: la escuela.

¹⁵ Es un capítulo del volumen VII, *Educación*, que forma parte de la colección Los grandes problemas de México, editado por El Colegio de México en 2010.

básica, la diferencia es que nosotros utilizamos la noción de redes de políticas públicas como enfoque teórico-metodológico para conocer más sobre el proceso decisorio de la política de educación básica.

Así, los esquemas de redes que se presentan en este capítulo son una propuesta teórico-metodológica y representan un esfuerzo intelectual por entender más sobre el proceso decisorio de las políticas de educación básica.

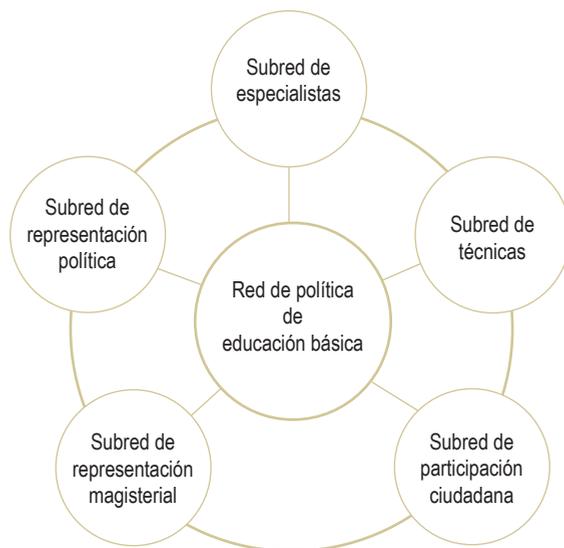
Nuestro desarrollo del concepto de red de política de educación básica fue clave para elaborar el diseño y estrategia metodológica que ayudaría a poner a prueba las hipótesis de trabajo y contestar las preguntas de investigación que nos habíamos planteado. El proceso de clarificación del concepto empezó por dibujar un esquema muy elemental que partía de la revisión bibliográfica sobre el análisis de políticas públicas. El reconocimiento de que no existe un decisor único y racional ni una organización que tome decisiones racionales, y de que, por el contrario, el proceso decisorio de la política pública se ve influenciado por una variedad de actores y también de intereses nos llevó a preguntar, ¿quiénes influyen en el proceso decisorio de la política de educación básica? Para nosotros el aporte de Surel (2006: 48-49) fue detonante para elaborar un primer esquema. Él reconoce la gran complejidad del campo de estudio cuando se elabora un análisis comprehensivo del contexto en el que tiene lugar el proceso decisorio de política donde se encuentran diversos actores. El autor se interesa por evidenciar la relación entre la política y el proceso decisorio de la política. Esto lo lleva a la noción de “foros” desarrollada inicialmente por Bruno Jobert. Este último identifica tres foros: el foro científico, el foro de las comunidades de las políticas públicas y el foro político (ver capítulo I, apartado La evaluación y toma de decisiones en política educativa). Para nosotros fue importante evidenciar en el primer esquema la confrontación y tensión entre los discursos referentes a la educación y a la evaluación del logro educativo de tres grupos: actores políticos, actores científicos y actores sociales. Nuestro primer mapa incluía en la red de política de educación básica a tres redes: la de especialistas, la de las políticas y la de política. Este primer acercamiento era confuso y exhibía nuestra falta de entendimiento de la bibliografía revisada. Esto nos llevó a reelaborar y detallar nuestro mapa inicial. El esquema 4 presenta la evolución del concepto de red de política de educación básica. Los cambios fueron tres, primero llamarles a las *redes incluídas* en la red de política de educación básica *subredes*, segundo denominarlas con nombres que no se prestaran a la confusión y por último ampliar de tres a cinco subredes.

En el esquema 4 la red de política de educación básica se integra por diversos subconjuntos de organizaciones que forman *subredes* a las que une un objetivo en común y a las que interesa la educación básica del país. Sin embargo, cada subred tiene diferente tipo de interés, tamaño e influencia (se extiende en uno o varios sectores en el escenario de políticas), estructura, grado de institucionalización, reglas de conducta, relaciones de poder y estrategias.

Con base en el esquema 4 elaboramos nuestro diseño y estrategia metodológica. Sin embargo en el trabajo de campo nos dimos cuenta de que el mapa no contenía todas las subredes que aparecían en el discurso de nuestros entrevistados y de que las subredes necesitaban de una conformación de elementos más minuciosa.

Esquema 4

Red de política de educación básica



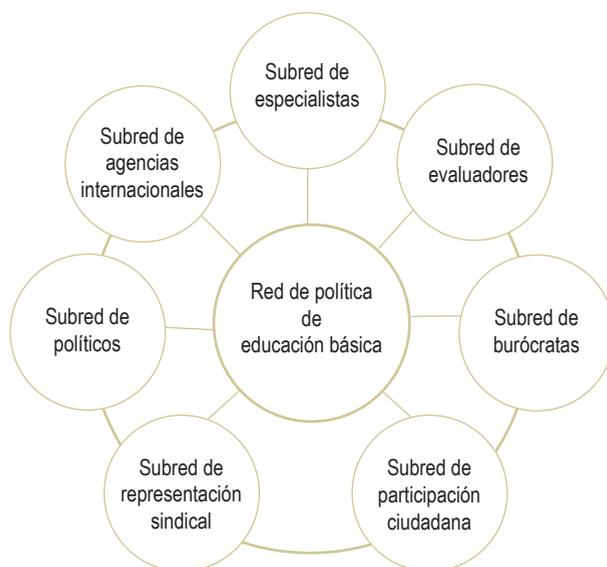
Fuente: Elaboración propia.

Además, en la subred que inicialmente llamamos de técnicos incluíamos a dos grupos: los especialistas en evaluación que se encontraban en el INEE y a las personas que estuvieron involucradas en el proceso decisorio de la RIEB al interior de la SEP. Dicha conformación de la subred de técnicos nos provocó problemas en la distinción de uno y otro grupo en el trabajo de campo. Estos problemas fueron aún más evidentes en el análisis de la información, razón por la cual tomamos dos decisiones, la primera fue conformar dos subredes y la segunda fue no denominarla “de técnicos”, ya que a la diversidad de formación y experiencias profesionales de las personas que conforman las subredes no le hacía justicia el membrete de “técnicos”. La participación de otras subredes y los problemas arriba señalados nos obligaron a modificar el esquema 4.

Este ajuste nos llevó a elaborar el esquema 5 que configura la red de política de educación básica con la cual trabajamos en el análisis de datos.

Esquema 5

Red de política de educación básica



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente esta indagación se ocupó de siete subredes que conforman la red de política de educación básica por considerar que son las que se encontraron involucradas en la RIEB: la *subred de especialistas*, la *subred de burócratas*, la *subred de evaluadores*, la *subred de participación ciudadana*, la *subred de representación sindical*, la *subred de políticos* y, por último, la *subred de agencias internacionales*. En el capítulo III definiremos la conformación de las subredes.

En la revisión de la bibliografía encontramos que el principal problema al que se enfrenta la relación entre redes es la coordinación y la cooperación. Las diferentes subredes que conforman la red de política de educación básica no están exentas de dicha problemática ya que la coordinación y cooperación suponen, por un lado, un mínimo de acuerdo en torno a los objetivos de la política, pero, por otro lado, un cierto grado de maniobra de las subredes para proteger sus intereses de grupo. No debe perderse de vista que México tiene un sistema no completamente pluralista, en el que persisten procesos de negociación cupulares y pueden ser utilizados mecanismos neo-corporativos de concertación entre el gobierno y algunas subredes. Pero a la vez es necesaria la coordinación y cooperación con otras subredes dentro del mismo sector educativo y con las redes de otros sectores, aunque sea sólo para legitimar sus acciones.

De acuerdo con Crozier y Friedberg (1990: 19-20) se instituye una suerte de *juegos estructurados* entre diversos actores al interior del campo de acción que redefinen constantemente los problemas en los que se determinan zonas de incertidumbre e indeterminación en sus propiedades y estructura así como en las diferentes opciones de solución. Entonces, el redefinir un problema implica determinar las incertidumbres e indirectamente “la estructura de poder del constructo humano que deberá tratarlo” (*ibid.*: 21). Tal como lo han señalado estos autores las zonas de incertidumbre son el recurso fundamental de toda negociación pues constituyen fuentes de poder para los actores.

Retomando las ideas de Crozier y Friedberg expuestas en el párrafo anterior y aplicándolas a nuestro foco de indagación, la educación básica es un campo de acción social, al interior del campo de acción se instituyen juegos estructurados entre diversas subredes que se encargan de redefinir los principales problemas de la educación básica –mejorarla equidad y calidad educativa–, al definirlos se determinan las zonas de incertidumbre –el curriculum, los planes y programas de estudio– así como sus modalidades concretas de solución –Reforma integral de la educación básica– y al tener decidido el cómo hacer frente al problema principal de ahí se deriva indirectamente el quién se hará cargo de darle forma y contenido a la solución.

CAPÍTULO III

El acercamiento a los actores y la producción de la información

La revisión documental hecha hasta el momento sugiere que el proceso decisorio de un curso de acción en tanto puente entre un problema social de orden público y la solución elegida para tratarlo es complejo, en virtud de que dicho proceso sucede en un contexto conformado, en buena medida, por diversos conglomerados de organizaciones que se interesan en participar tanto en la definición del problema como en el estudio de las opciones para resolverlo y la toma de decisiones que le darán forma y contenido a la política.

Los grupos de organizaciones están, generalmente, unidos por un objetivo en común que los motiva a atender vínculos formales o informales y a relacionarse para generar ciertos patrones de cooperación con el fin de atender el problema o política en el que están interesados (Klijn, 1998: 25). En otras palabras, en la política de educación básica, como en otras políticas educativas, se conforma una red que a su vez está integrada por diversas subredes las cuales cuentan con diferentes tipos de intereses y también se caracterizan por tener diversos recursos que pueden intercambiar para sobrevivir y lograr el objetivo que tienen en común.

En las teorías que respaldan estas posturas está presente cierto grado de pluralidad y de democracia en la toma de decisiones. El problema reside en que dichos grupos de organizaciones luchan por defender sus intereses, usos, estructura y poderes. Por tal razón, el proceso decisorio entre diferentes subredes muchas veces es tenso, se desarrolla con cierto grado de conflicto y para que se tome una decisión o un conjunto de ellas sobre una política pública se necesitará lograr cierto equilibrio y cooperación entre grupos de organizaciones, el cual dependerá de la capacidad de negociación de los participantes para aminorar, en palabras de Crozier y Friedberg (1990: 75) las zonas de incertidumbre y de conflicto.

El paso siguiente fue definir una estrategia metodológica para acercarnos a los actores importantes con una mirada abierta fundamentada en una teoría de base para recoger la información, analizarla e interpretarla. El reto era partir de realidades dadas y concretas conocer y entender más sobre el uso de los resultados de

las evaluaciones de logro educativo en el proceso decisorio y sobre la toma de decisiones en política de educación básica, es decir, sobre la dimensión política de la política de educación básica.

La investigación cualitativa

Los conceptos y teorías que analizamos y la concreción del foco de investigación nos han proporcionado un mapa general que aunque no es exhaustivo sí es suficiente para darnos cuenta que para progresar en el conocimiento del proceso decisorio de la política de educación básica tendríamos que ayudarnos de un método inscrito en la investigación cualitativa que permitiera hacer los recortes analíticos necesarios de acuerdo con nuestro foco de atención: la red de política de educación básica y la toma de decisiones, y el uso de los resultados de las evaluaciones en la RIEB.

El método

La investigación fue cualitativa y se realizó por medio de un estudio de caso. Para Gundermann “los estudios de caso pueden definirse como uno de los métodos básicos en las Ciencias Sociales” (2008: 257). Para Yin (1994: 18) y Jupp, (2006: 20), el estudio de caso en las ciencias sociales es una investigación empírica de un fenómeno contemporáneo, tomado en su contexto, en especial cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son evidentes.

Desde la perspectiva de Jupp (2006: 20) y Lowi (1992: 89), los estudios de caso son clave en el análisis de políticas públicas. Es uno de los métodos más utilizados en las ciencias de las políticas y a través de este método se han estudiado una gran variedad de decisiones, con temas, formatos, rigor y perspectivas diversas. Según estos autores, en Estados Unidos los estudios de caso sobre el proceso de elaboración de las políticas (formulación, implementación, evaluación) han integrado un cuerpo literario que continúa desarrollándose año con año.

La decisión que tomamos de adoptar el estudio de caso como estrategia metodológica se justificó por las siguientes características del método. De acuerdo con Bericat (1998: 71), este método persigue la observación múltiple tanto del objeto como de su contexto próximo. El caso es definido como un sistema delimitado en el tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales. Desde la perspectiva de Neiman y Quaranta (2006: 218), el estudio de caso se focaliza en “un número limitado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual”. En otras palabras, un estudio de caso busca dar cuenta de su particularidad en el marco de su complejidad (*ibid.*: 220). El estudio de caso como estrategia de investigación empírica puede ser ubicado dentro del paradigma “pragmatista” y defiende la utilización combinada de métodos y de procedimientos de investigación (*ibid.*: 222). En esta

línea, se entiende la estrategia de investigación basada en el estudio de caso (*case study research*) como aquella que puede –y suele– recurrir a diseños metodológicos que combinan procedimientos cuantitativos y cualitativos (Yin, 1994: 18), enfatizando los últimos.

De acuerdo con Jupp (2006: 20) el éxito del estudio de caso depende en gran medida de los criterios utilizados para la selección de los casos, los cuales estarán en función del foco de indagación. La investigación cualitativa a través de estudios de caso demanda la selección del caso desde dos perspectivas: lo que tiene de común y lo que tiene de único (Stake, 2010: 21). En términos de Schütz: los rasgos o cualidades de un objeto o suceso que se considerarán como individualmente únicos y como típicos (citado en Maradones, 2001: 281). Para la selección del caso de esta investigación el criterio de “tipicidad” lo constituye una política de educación básica: la RIEB que tiene como principal objetivo la reforma curricular de la educación básica. Se considera típica porque tiene los elementos esenciales de las políticas públicas en general y de la política de educación básica en particular (ver capítulo I, apartados Políticas públicas y La política educativa y la política de educación básica). Lo que tiene de único la RIEB son cuando menos cuatro aspectos: a) a diferencia de las reformas curriculares de 1973 y 1993 que se derivaron directamente de reformas constitucionales, la RIEB estaba contemplada en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y en uno de los ejes de acción de la ACE; b) es la primera reforma curricular que propuso oficialmente la *articulación en el diseño y desarrollo del currículo* para la formación de los alumnos durante los tres subniveles que comprende la educación básica, colocó en el centro del acto educativo al alumno, el logro de los aprendizajes, los estándares curriculares establecidos por periodos escolares y plasmó en los documentos normativos que su objetivo principal era el desarrollo de competencias en los alumnos que les permitiera alcanzar el perfil de egreso de dicho nivel educativo. A través de estos elementos innovadores del curriculum se proponía mejorar la calidad; c) es la primera reforma formulada y decidida en periodos de gobierno panista (2000-2012) lo cual implica un ambiente notablemente menos autoritario que el que caracterizó los gobiernos priístas precedentes; y d) es la primera reforma que pudo haber utilizado a fondo los resultados de evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales que se empezaron a difundir y a dar a conocer en ese mismo periodo.

Comprender cómo fue el proceso decisorio de la RIEB, qué información fue utilizada y quiénes intervinieron en él implicó varios retos: conocer a los actores involucrados en las decisiones tomadas en la RIEB las cuales tuvieron lugar en diferentes tiempos, temas, formatos, perspectivas y en diversos niveles y espacios del sector gubernamental y no gubernamental. Progresar en el conocimiento de la toma de decisiones en la política de educación básica significó adentrarse en la indagación del caso que ayudara, por un lado, a ir develando cuáles subredes participaron,

cómo estuvieron estructuradas y cómo se interrelacionaron entre sí, cuáles fueron los principales intereses que defendieron al participar y, por otra parte, descubrir si existió un vínculo entre evaluación de logro educativo y la toma de decisiones y, en el caso de que lo hubiera indagar cómo y en qué medida han incidido los informes de evaluación del logro educativo en la toma de decisiones.

Para avanzar en la respuesta a estos cuestionamientos fue necesario acercarse a los actores y a las circunstancias en las que se desenvuelven en su vida cotidiana para poder comprender lo que pasó y por qué pasó. El estudio de caso intenta “preservar las realidades múltiples” (Stake, 2010: 23), sin embargo, su propósito no sólo fue ver lo particular de la RIEB, sino, a través de su estudio a profundidad, obtener una comprensión más amplia del foco de indagación.

El acento se ubicó en la profundización y el conocimiento del caso, y no en la generalización de los resultados por encima de éste (Blasco, 1995 citado por Neiman y Quaranta, 2006: 219). Así, de acuerdo con Bericat (1998: 71), a través del estudio de caso pueden analizarse múltiples facetas de su naturaleza y de la situación en la que se ubica. Puede estudiarse también la estructura de relaciones interna al objeto, la estructura de las relaciones propia de la situación y las relaciones existentes entre el objeto y la situación contextual. Esto permite una aprehensión conceptual más rigurosa, lo que incrementa la validez interna.

Planteadas la estrategia metodológica de esta manera, el estudio de caso se revela como un método flexible pero al mismo tiempo riguroso. Desde la perspectiva de Mendizábal (2007: 67) el método al ser flexible “alude a la posibilidad de advertir durante el proceso de investigación situaciones nuevas e inesperadas vinculadas con el tema de estudio, que puedan implicar cambios”. En este sentido, es preciso destacar que existió la posibilidad de ajustar el diseño metodológico de acuerdo con los objetivos perseguidos por la investigación. Tuvimos en mente que este hecho representaba una ventaja, pero al mismo tiempo un riesgo, ya que dependería de nuestra imaginación, inteligencia y destreza para tomar las decisiones correctas en el ajuste del diseño en función de la hipótesis, de los propósitos planteados por la investigación, de la perspectiva teórica de la que se partió y de las preguntas de investigación.

En síntesis, lo fértil de esta estrategia metodológica es que permitió seguir el acontecimiento de manera cronológica, y a la vez, tener acercamiento al sentido de una decisión o un conjunto de ellas identificando quiénes, cómo y por qué participaron. Son las características propias del estudio de caso las que nos posibilitaron entender el contexto de la RIEB, conocer el conjunto de las decisiones tomadas y seguir la secuencia de éstas, los intereses de las diferentes subredes, las estrategias que utilizaron para defender dichos intereses y la forma en que las subredes percibieron y utilizaron los resultados de las evaluaciones de logro educativo.

Las técnicas de recolección de información

Consideramos que una de las principales fortalezas del estudio de caso es la posibilidad de recurrir a diversas fuentes para encontrar evidencias y poder reconstruir lo que pasó, cómo y por qué pasó. De acuerdo con Denzin y Lincoln “el estudio de caso funciona sobre la base de entrevistas, observaciones y análisis de documentos” (2011: 89).

Hemos visto que las subredes que integran la red de política de educación básica forman parte importante del contexto en que tiene lugar el proceso decisorio de la política. Para esta investigación el conjunto de actores que conformaron las subredes fueron una de las principales fuentes de información para reconstruir el proceso decisorio de la RIEB. La investigación sobre la forma, contenido y periodicidad de la participación de cada una de las subredes en el proceso decisorio permitió al investigador inferir las características que las hacen ser diferentes.

En esta indagación, los documentos que fueron elaborados por los diferentes actores en el proceso decisorio de la RIEB son considerados como una forma de objetivar las prácticas, dinámicas y estrategias escogidas para tomar decisiones. Los discursos e ideas vertidos en esos documentos permitieron tener un mapa más completo del foco de indagación. Esta conjugación de elementos nos dio la posibilidad de conocer y comprender más sobre el proceso decisorio de la RIEB.

Una de las fuentes primordiales de datos empíricos en la investigación se conformó por entrevistas a actores políticos y sociales que formaron parte de alguna de las subredes directamente implicadas en la formulación de propuestas y la decisión del diseño de la RIEB. De acuerdo con Sierra, la entrevista cualitativa se considera más una conversación que una serie de preguntas y respuestas, “la entrevista cualitativa debe tratar a las personas y a las situaciones en que se desenvuelven conversacionalmente esas personas, como experiencias únicas e intransferibles” (1998: 301).

En esta indagación se recurrió a la entrevista semiestructurada. Otros autores la denominan enfocada o focalizada, para Sierra es una entrevista enfocada basándose en la idea de que “existe predeterminado de antemano un tema o foco de interés, hacia el que se orienta la conversación y mediante el cual hemos seleccionado a la persona objeto de entrevista” (1998: 299). Mientras que para Comas (2008: 84) es una entrevista focalizada que se encuentra en una posición intermedia entre la entrevista estructurada y la no estructurada.

Los entrevistados nos interesaron porque sabíamos de su participación directa o indirecta en la RIEB o tenían algo importante que aportan para esclarecer lo que no era claro en el proceso decisorio de nuestro caso de estudio. De acuerdo con Sierra el entrevistador orienta sus energías al foco de indagación a través de las narraciones y anecdotarios personales del entrevistado, “que como interlocutor será llevado una y otra vez por el investigador al terreno de los tópicos por el cual se le otorga la palabra” (1998: 299). La entrevista semiestructurada “es abierta pero definida con-

ceptualmente”. La elección de este tipo de entrevista permitió que los informantes seleccionados tuvieran mayor posibilidad de expresar sus puntos de vista en una situación de entrevista que fue diseñada de forma más abierta y flexible que una entrevista estandarizada o un cuestionario (Flick, 2004: 89). Así, no hubo cuestionario, pero sí cuestionamiento. La guía de entrevista estuvo fuertemente determinada por el foco de indagación y lo que se conoce de él. No hubo una serie de preguntas cerradas, pero sí hubo una guía de entrevista, como herramienta de trabajo reflexivo para la ordenación de los temas relevantes. Desde la perspectiva de Sierra “se trata más bien de una lista de tópicos temáticos y áreas generales”. Además, “la guía temática dependerá directamente del grado de conocimiento que el entrevistador tenga acerca de su informante” (1998: 316).

El sujeto entrevistado no es sólo un yo comunicante. De acuerdo con Sierra, el entrevistador busca desarrollar en el entrevistado su potencial de expresión y racionalización de la experiencia a través del otro generalizado, es decir, “desde el conjunto de puntos de vista particulares de los otros individuos miembros del mismo grupo” (*ibid.*: 300). A diferencia de una encuesta, en la entrevista se procura “dejar hablar al sujeto en la reconstrucción de su mirada sobre sí mismo como sujeto hacia los otros y de la mirada de los otros hacia él como actor social” (*idem.*), esto puede, si es bien llevada la entrevista, mostrar la densidad de las vivencias sociales que pueblan su estructura de relaciones. A partir de las prácticas conversacionales, “el sujeto se diferencia y distancia de los otros” (*ibid.*: 307). Y, por supuesto, “también se identifica con los otros” (*ibid.*: 298). En otras palabras, el informante verterá su experiencia teniendo en mente la mirada y opiniones de los miembros del grupo del que forma parte, pero también expresará sus diferencias con los elementos de su mismo grupo, y desde luego las diferencias que existen con los miembros de los otros grupos.

La entrevista no es sólo textualista sino igualmente contextual y situacional. Los procedimientos y reglas de interacción verbal cara a cara se desarrollan incorporando los lenguajes no verbales del cuerpo y la utilización y el manejo del espacio (*ibid.*: 301). Las circunstancias, tiempos, lugar y la relación de empatía que se logre entre los sujetos que conversan en una entrevista son elementos clave para que tenga éxito en términos del tipo de datos empíricos que interesan al entrevistador. En síntesis, son múltiples y contingentes los elementos que intervienen en una entrevista, entonces, el éxito de la entrevista no se fundamenta sólo en el diseño de la investigación, sino también en la destreza y habilidad del entrevistador.

Desde las perspectivas interpretativas y cualitativas el foco de indagación se conforma por sujetos, sus relaciones y sus acciones. De acuerdo con Maradones, la ciencia social es fundamentalmente comprensiva y “trata de comprender el significado subjetivo de la acción social” (2001: 272). Siguiendo al mismo autor “la comprensión es el método adecuado para captar un mundo significativo” (*ibid.*: 247).

La entrevista permite el acercamiento a los otros, desde la perspectiva de Galindo (1998: 347) “el investigador agudiza su concentración en su mundo interior para observar, y entonces inicia el viaje al mundo del otro, un trayecto que es interior, de lo observado a los paisajes y situaciones propios, y entonces se produce el milagro, el otro empieza a ser comprendido”. Los informantes dialogan con los investigadores y establecen también una relación sujeto-sujeto durante la entrevista, pero esa relación se prolonga a lo largo de la investigación a través de lo textualmente dicho por ellos y finalmente, el análisis e interpretación de las entrevistas nos llevará a lo que nosotros juzguemos como significativo para nuestro foco de atención.

Así, en esta investigación la fuente básica de datos fueron las palabras, el discurso formal e informal, las descripciones y explicaciones de actores políticos y sociales que formaban parte de alguna de las subredes directamente implicadas en la formulación y decisión del curso de acción estudiado.

Otra fuente importante de información fue la revisión documental. En esta investigación se llevó a cabo una revisión y análisis formal de documentos que, a decir de Simons, en el estudio de casos se usa para “describir y enriquecer el contexto y contribuir al análisis de los temas” (2011: 97). Comas llama a este análisis observación de segundo grado porque se hace uso de fuentes secundarias de datos. El autor resalta que “toda comunidad produce una gran cantidad de informaciones que guardan relación con el comportamiento de sus miembros” (2008: 77) y en este caso fue muy importante encontrar documentos elaborados al interior de las organizaciones que pertenecían a cada subred. Los documentos que buscamos fueron aquellos relacionados directa o indirectamente con la RIEB y algunos otros que fueron valiosos antecedentes para reconstruir el contexto en que tuvo lugar el proceso decisorio de la RIEB.

En este estudio tuvimos acceso a diferentes tipos de fuentes documentales: a) documentos institucionales, divididos a su vez en dos grupos, el primero contenía planes de desarrollo y planes y programas sectoriales a nivel federal del periodo de estudio y el segundo grupo se componía por aquellos documentos oficiales sobre el caso de estudio o que se relacionaban directamente con él. Ambos fueron clave en el análisis de las versiones preliminares y oficiales de las reformas curriculares de los tres subniveles de la educación básica, los cuales fueron articulados en un solo plan de estudios; b) artículos académicos escritos por investigadores educativos que, en su momento, participaron en el proceso decisorio de la RIEB y que a través de publicaciones en revistas, libros y tesis reconstruyeron su experiencia a la cual agregaron reflexiones teóricas relevantes. Éstos se constituyeron en una fuente de investigación documental que nos ayudó a complementar la información obtenida a través de las entrevistas; c) documentos periodísticos, artículos de opinión, editoriales, e inserciones pagadas por actores de la sociedad civil y; d) documentos de grupos sociales elaborados, publicados y distribuidos por ellos.

Aunque muchos de estos documentos los obtuvimos físicamente durante las entrevistas, la gran mayoría pueden ser encontrados y consultados de forma electrónica en los portales de internet de las organizaciones que conforman las subredes. Así mismo indagamos las características de las evaluaciones de logro educativo de los estudiantes de educación básica, y también los resultados alcanzados por los alumnos en las tres pruebas que decidimos estudiar PISA, ENLACE y EXCALE en el periodo 2000-2012. Esta fue una fuente de información documental importante, ya que al ser comparada con los cambios propuestos por la RIEB, y la forma en que éstas aparecían y eran percibidas en los testimonios de los entrevistados aportaron nuevos elementos para la interpretación final.

Otra fuente de información fue la observación natural que tiene lugar en el acto conversacional. Los datos provienen del lenguaje no verbal del sujeto, del sitio en donde se llevó a cabo la entrevista, del entorno de dicho sitio y de las personas, cuando las hubo, que formaron parte de ese entorno. Desde la perspectiva de Flick “la tarea más importante es documentar las acciones e interacciones” (2004: 183) fortuitas durante la entrevista y esta tarea nos llevó a “un enriquecimiento contextual de las aseveraciones o las actitudes de nuestros informantes”. Los elementos observados durante las entrevistas permitieron conocer el contexto organizacional e institucional en que éstos se desenvuelven en su vida cotidiana. La mayor parte de las entrevistas tuvieron lugar en oficinas institucionales y sólo algunas pocas en domicilios particulares y restaurantes. Los datos que se recogieron de la observación durante el trabajo de campo fueron plasmados en notas del investigador después de cada entrevista. Es preciso destacar que, aunque nos interesó observar durante la entrevista el contexto organizacional e institucional, el énfasis siempre estuvo puesto en lo que percibieron, interpretaron y expresaron las personas sobre el foco de indagación.

El encuentro de los sujetos en la entrevista no es espontáneo ni casual. El encuentro se produce entre dos personas extrañas que han aceptado reunirse porque existe la intención clara del entrevistador de obtener determinada información y la autorización de su entrevistado para conversar sobre algunos temas acordados con anterioridad. En este sentido, es crucial la sensibilidad y habilidad del investigador para crear empatía, organizar y llevar a cabo la entrevista con el menor número de contratiempos, y recoger información valiosa para su indagación.

Las entrevistas semiestructuradas, el análisis de documentos y la observación natural en el momento de las entrevistas se constituyeron en un *corpus* que nos permitió reconstruir en el plano institucional y social el proceso decisorio por el que pasó la RIEB.

Recapitulando, con base en la posibilidad que tiene el estudio de caso para recurrir a diseños flexibles, confiamos en que la estrategia metodológica adoptada permitiría movimientos de la teoría a la práctica y de la práctica a la teoría (Bericart,

1998: 80-84). En segundo lugar, tuvimos confianza en que mediante entrevistas sería posible captar tanto los aspectos subjetivos como los objetivos de la interacción de subredes que conforman la red de política de educación básica en el contexto de la RIEB. En tercer lugar, asumimos que este método reduce las posibilidades de generalización de resultados (ya que sólo es un estudio de caso), sin embargo, el estudio de caso representa conocer a profundidad un elemento del conjunto de los casos de política educativa y este hecho permite iluminar a la generalidad de las políticas públicas.

La RIEB se publicó y empezó a implementarse en 2011, en este sentido, el estudio tendría una dimensión sincrónica. Sin embargo, el estudio también tendría una dimensión diacrónica en virtud de que los procesos de reforma al plan de estudios por nivel educativo iniciaron desde antes: la reforma en la educación preescolar tuvo lugar en el año 2004, la de educación secundaria en 2006 y la de educación primaria en 2008 y 2010. Adicionalmente habíamos decidido que la información sobre los resultados de evaluación de logro educativo abarcaría un periodo de 12 años, comenzaría en el año 2000 y terminaría en 2012. Esta decisión tiene sustento en la periodicidad de la aplicación de la prueba PISA, la cual es trianual, es decir, se cuenta con cinco ejercicios correspondientes a los años: 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012.¹ Confiamos en que el seguimiento del proceso de reforma a partir de 2004 tomaría sentido cuando se comparara con los resultados de evaluación del logro educativo que han obtenido los alumnos de educación básica en el periodo señalado.

En suma, mediante las técnicas descritas recogimos información importante que nos permitió entender la complejidad del proceso decisorio del caso estudiado a través de la identificación, descripción y comprensión de las dinámicas de las diferentes subredes al interior de la red de política de educación básica, además de detectar qué, quiénes, cómo y por qué utilizan la información que provienen de las evaluaciones de logro educativo en la toma de decisiones.

Trabajo de campo

Para el primer acercamiento al campo consideramos tres meses de trabajo, de septiembre a noviembre de 2012, tiempo en el cual prospectamos quiénes podrían ser los informantes clave para cada una de las subredes identificadas hasta ese momento. Es preciso recordar que en dicho tiempo teníamos en mente un mapa de la red de política de educación básica que incluía sólo cinco subredes (esquema 4). Así, identificamos e investigamos los datos de veintiocho posibles informantes, veinticuatro de los cuales estaban en la ciudad de México, razón por la cual la mayor parte del trabajo de campo se realizó en esa zona geográfica de la República Mexicana.

¹ La aplicación de 2015 está fuera del periodo de estudio.

El criterio que utilizamos para seleccionar a los entrevistados fue que tuvieran conocimiento especializado sobre la RIEB y/o sobre la evaluación de logro educativo de los alumnos de educación básica. La selección del número y perfil de los informantes obedeció también a la conformación de las diferentes subredes que integran la red de política de educación básica.

Dado que la investigación parte del presupuesto teórico de que en la toma de decisiones están presentes intereses de diferentes organizaciones, y de que éstas contienen una cifra considerable y no estable de miembros, fue sumamente importante realizar un número sensato y equilibrado de entrevistas con actores políticos y sociales ubicados en las subredes que participaron en la RIEB, con el propósito de no sesgar la información y no correr el riesgo de identificar la opinión de una o dos personas con la subred a la que pertenecen, de ahí la razón de seleccionar informantes que hayan estado involucrados en el proceso de reforma y toma de decisiones o que tengan información importante y especializada sobre el caso de estudio. A esta forma de seleccionar el número de entrevistados le llaman algunos autores muestreo teórico. De acuerdo con Sierra el muestreo teórico es una estrategia habitual en la investigación cualitativa ya que “independientemente del número de casos a estudiar, el criterio que orienta al trabajo de campo es el desarrollo de las comprensiones teóricas que dan consistencia al tema de investigación” (1998: 312). Desde la perspectiva de Flick, “el principio básico del muestreo teórico es seleccionar casos o grupos de casos según criterios concretos acerca de su contenido en lugar de utilizar criterios metodológicos abstractos” (2004: 80). Entonces podemos considerar que el muestreo teórico se basa en la relevancia de los datos y no en su representatividad. Este principio es característico tanto de las estrategias de recolección de datos como de las entrevistas inscritas en la investigación cualitativa.

Elaboramos un plan de trabajo para la obtención de información a partir de la realización de entrevistas semiestructuradas. Establecimos el primer contacto con las diferentes organizaciones para entregar físicamente o por correo electrónico el oficio-invitación para llevar a cabo la entrevista. La decisión de elaborar un documento oficial se debió a que los entrevistados formaban parte de instituciones públicas o privadas y creímos que la formalidad de la solicitud sería importante para que nos otorgaran la cita para la entrevista.

La respuesta a la invitación hecha a través de un oficio fue en la mayor parte de los casos positiva y en relativamente poco tiempo. Creemos que la forma en que estuvo formulado el oficio-invitación fue importante para tener esta respuesta. Confirmamos la percepción de Sierra sobre que habrá mayor voluntad cooperativa del entrevistado cuando se selecciona porque creemos que tiene algo importante que decir con relación a nuestro foco de investigación que si “se le sometiera por azar de la muestra al interrogatorio de un cuestionario” (1998: 313). Además de que “la mayor parte de la gente está dispuesta a hablar de sí misma, a ser escuchada y tomada

en cuenta por otros sujetos sociales, en este caso el investigador, como parte de un reconocimiento público como individuo” (1998: 313). Un elemento fundamental de toda entrevista es que deberá tener “un objetivo o finalidad preestablecida por los interlocutores a través de un acuerdo mutuo. El consenso que se establece en todo contrato comunicativo favorece una disposición del sujeto entrevistado a responder al rol que le asigna el investigador” (*ibid.*: 282).

La primera aproximación a nuestros posibles entrevistados fue cuidadosa. Tuvi- mos la precaución de formular el oficio-invitación con los elementos de un contrato comunicativo: los objetivos e intenciones del encuentro, quién realizaría la entrevista, la razón por la cual fue seleccionado el entrevistado, la logística (acoplándonos a la agenda del entrevistado, le solicitábamos que sugiriera horario y lugar de la cita), el derecho del entrevistado a que se le informara sobre el desarrollo de la investigación y en su momento de los resultados, y nos comprometimos formalmente a salvaguardar el anonimato de nuestros informantes (*ibid.*: 314-315). La invitación se entregó en papel membretado y avalado por la Coordinación del Doctorado en Educación.

La respuesta en general fue buena, pero, algunas entrevistas no fueron concedidas o no fue posible llevarlas a cabo por lo que utilizamos la técnica de la bola de nieve, contactamos a tres informantes más que fueron recomendados por otros entrevistados, de modo que al final logramos entrevistar a veintidós informantes (anexo 1) que pertenecen a alguna de las siete subredes identificadas y estudiadas (esquema 5).

De esta forma fueron seleccionadas y entrevistadas veintidós personas que diri- gieron (o dirigen) dependencias o instancias importantes al interior de la SEP, del INEE, de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, del SNTE, de las asociaciones civiles, y a especialistas en educación, en particular a expertos en temas de evaluación y/o en reformas curriculares. No fue posible entrevistar a directivos de agencias internacionales. La postura que adoptan los organismos internacionales se intentó recuperar en las diversas publicaciones sobre evaluación de logro educativo y reformas educativas.

Como antes mencionamos, para llevar a cabo las entrevistas semiestructuradas elaboramos una guía de entrevista genérica, la cual fuimos adaptando según la sub- red a la que pertenecían los actores clave. El diálogo se centró en profundizar prin- cipalmente en dos temas: a) el proceso decisorio de la RIEB y b) la forma en que son consideradas las evaluaciones de logro educativo de los alumnos (PISA, ENLACE y EXCALE) por parte de aquellos grupos organizados interesados en hacer reformas o cambios de política educativa.

De estos grandes temas se fue conduciendo la entrevista a precisar características de las subredes: actores centrales, medios y marginales de la organización que intervi- nieron en la formulación de la RIEB; intereses y objetivos de la organización que coin-

ciden con los de otras organizaciones para dar tratamiento al problema educativo; recursos (simbólicos, legales, cognoscitivos, materiales, humanos, financieros, etc.) con los que participa la organización dentro del sector educativo con el fin de mejorar la calidad educativa; organizaciones con las que se mantiene comunicación para influir conjuntamente en la mejora de la educación; principales coincidencias y debates entre las organizaciones participantes que tuvieron lugar en el proceso decisorio de la RIEB; importancia de la organización al interior del conjunto de organizaciones que participan en el sector educativo para el nivel básico; estilos y frecuencia de interacción entre organizaciones que participan en la educación básica y estrategias utilizadas por la organización para hacerse escuchar por los tomadores de decisiones (anexo 2). Por otro lado, se les incitó a hablar sobre la utilización de los resultados de las evaluaciones de logro educativo de los alumnos (PISA, ENLACE y EXCALE) por parte de las organizaciones a las que pertenecían con el fin de mejorar la calidad educativa. Durante la entrevista se trató de ir abordando cada una de las pruebas.

Las veintidós entrevistas logradas no fueron una sorpresa, ya que desde la propuesta del diseño metodológico se tuvo conciencia de que pretender llevar a cabo veintiocho entrevistas era un objetivo ambicioso, considerando el tiempo que se requeriría para la transcripción de entrevistas, su respectivo análisis y los recursos con los que se contaba para llevar a cabo el trabajo de campo. También sabíamos que existía la probabilidad de que algunos de ellos no aceptaran o no fuera posible realizar algunas entrevistas por diversas razones, lo que disminuiría el tamaño de la muestra teórica.

Por otra parte, se contempló utilizar el criterio de “saturación teórica”, de tal forma que conforme avanzó el trabajo de campo y los entrevistados ya no aportaban información o material nuevo (Flick, 2004: 79), se tomó la decisión de hacer algunos ajustes en la entrevista de los últimos cinco informantes, trabajando exclusivamente en aquellos puntos en los que no había suficiente claridad o había contradicciones entre los entrevistados anteriores.

La grabación autorizada por los informantes fue la forma de conservar la información para su posterior transcripción y análisis.

Con base en la revisión documental fuimos elaborando diferentes esquemas de la red de política de educación básica y a través de aproximaciones graduales dibujamos el esquema 4 en donde plasmamos de forma preliminar la interacción de cinco subredes y a partir de esa representación gráfica elaboramos nuestro diseño y estrategia metodológica. Así, antes de empezar el trabajo de campo definimos los criterios para la pre-selección de informantes de las cinco subredes: la de especialistas, la de técnicos, la de participación ciudadana, la de representación magisterial y la de representación política (esquema 4).

Sin embargo, tal como lo explicamos en el capítulo anterior, durante y después del trabajo de campo nos fuimos dando cuenta de la necesidad de hacer ajustes en

el número de subredes, su caracterización, su conformación e incluso la conveniencia de cambiarles de nombre. Así, después del trabajo de campo identificamos y caracterizamos siete subredes que conforman finalmente la red de política de educación básica: “la de burócratas, la de evaluadores, la de especialistas, la de políticos, la de participación ciudadana, la de representación sindical, y la de agencias internacionales” (esquema 5). En el siguiente apartado presentaremos la conformación de las siete subredes que integran la red de política de educación básica.

Conformación de las subredes

Este apartado tiene como finalidad presentar la conformación de las subredes que identificamos después del trabajo de campo y que participaron en algún momento en el proceso decisorio de la RIEB para darle forma y contenido. Es preciso aclarar que algunas de las subredes son formales, es el caso de la SEP, el SNTE, el INEE, el Senado de la República, pero, algunas otras son informales, es decir, están compuestas por organizaciones que aunque están vinculadas por un objetivo en común no tienen una relación interorganizacional constante o periódica con otras organizaciones incluidas en la misma subred, como las asociaciones civiles y los especialistas en educación. Presentamos en los siguientes párrafos la conformación de las subredes (anexo 3), el número de informantes y los puestos en que se desempeñaban en el tiempo en que se llevaron a cabo las entrevistas.

Subredes y actores clave entrevistados

- a) Informantes de la subred de burócratas. Fueron entrevistados cinco funcionarios de la SEP: el director general de desarrollo curricular, el director general de desarrollo de la gestión e innovación educativa, el director general de materiales educativos, el ex-director y director general de formación continua a maestros en servicio. La selección de estos cinco funcionarios se debió a que fueron o son los responsables de la dirección y coordinación tanto del nuevo *Plan de estudios 2011. Educación básica* (2011) como del *Acuerdo número 592* (2011), documento por medio del cual se establece la articulación de los tres subniveles de educación básica.
- b) Cuatro funcionarios del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fueron entrevistados como integrantes de la *subred de evaluadores*: el ex-director general, el director general adjunto, el director de indicadores educativos y el director de pruebas y medición. Su selección obedeció a que quienes ocupan estos cuatro cargos poseen conocimiento y experiencia en el diseño, la aplicación, la codificación, y finalmente, la interpretación y elaboración de informes de resultados de la prueba EXCALE. Por otra parte, el INEE es representante y responsable ante la OCDE de la aplicación de prueba PISA. Los funcionarios seleccionados han participado, en mayor o menor grado, en consejos consultivos de especialistas

en educación o en evaluación de la educación para emitir opiniones en relación con diferentes iniciativas de cambio o reforma en educación, específicamente de educación básica, nivel de estudios en el que se centra esta indagación.

- c) Seis investigadores o académicos especialistas interesados en el estudio y formulación de reformas educativas y/o en la evaluación del logro educativo de educación básica, que han alternado roles y han estado implicados en algún momento en la toma de decisiones. Estos informantes son considerados dentro de la *subred de especialistas*. Un aspecto importante fue recabar testimonios de diferentes actores que hayan intervenido en el proceso, ya sea como críticos o como consultores de la propuesta. Se cuidó que provinieran de Universidades o Centros de investigación y que contaran con reconocimiento y prestigio en el terreno de la investigación educativa.
- d) Un legislador y un asesor que fueron parte de la comisión de educación de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados y un ex-subsecretario de educación básica en el sexenio calderonista. Es decir, tres informantes considerados dentro de la *subred de políticos*. En la pre-selección se habían incluido cuatro informantes, primero, con la intención de obtener información de actores de diferente afiliación política e ideológica, es decir, con diferente perspectiva y opinión sobre la RIEB y segundo, por la importancia y grado de institucionalización que tienen el PRI, el PAN y el PRD en la vida política del país. También se pretendió incluir legisladores que hubieran participado en la comisión de educación en las legislaturas que coincidieron con el sexenio de Vicente Fox. Sin embargo, a algunos no los pudimos contactar y otros argumentaron que la elaboración y reforma de planes y programas de estudios son competencia exclusiva del ejecutivo, razones por las cuales no fueron concedidas las entrevistas. Fueron incluidas en esta subred las autoridades educativas a nivel federal y estatal (subsecretarios de educación y secretarios de educación de las entidades federativas que conformaron el CONAEDU de las dos administraciones públicas estudiadas). Pudimos entrevistar a dos ex-subsecretarios. Tuvimos la fortuna de entrevistar dentro de la subred de especialistas al ex-subsecretario de educación básica en el sexenio foxista y también miembro del CONAEDU en el sexenio zedillista como secretario de educación de Baja California. En la entrevista aparecieron elementos de sus tres posiciones: investigador en educación, subsecretario de educación básica y secretario de una entidad federativa.
- e) Dos informantes de la *subred de participación ciudadana*, ambos presidentes de asociaciones civiles. Mexicanos Primero A.C., y Suma por la educación A.C. Dicha subred se encuentra estructurada por relaciones entre empresas, asociaciones de padres de familia, medios de comunicación, grupos de presión u organizaciones cívicas comprometidas con los problemas educativos; son grupos organizados que tienen interés en el mejoramiento de la educación en nuestro país y específica-

mente con la educación básica. Esta selección tomó en cuenta que dentro de sus respectivos objetivos (en sus páginas web) estuviera el relacionarse con otros actores para mejorar la educación básica. Otro criterio que se tomó en cuenta fue que cada asociación estuviera formada por diferentes grupos de actores (empresarios, padres de familia, activistas sociales, intelectuales), debido a que sus percepciones de la problemática educativa y sus propuestas para solucionarla son, sin duda, diferentes entre sí. Podemos aventurar que la historia, las formas, las estructuras, las costumbres y los usos de otras organizaciones de la sociedad civil influyeron de forma decisiva para que no obtuviéramos respuesta a la invitación para la entrevista, particularmente de la Unión Nacional de Padres de Familia, A.C. y la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia, A.C.

- f) Dos representantes del SNTE. Estos actores se ubican dentro de la subred de representación sindical debido a que su objetivo principal, cuando menos en el discurso, es defender los intereses del gremio, por lo cual vigilan que se dé un tratamiento especial a los problemas de la educación básica. La razón de incluirlos como informantes radica en que son los interlocutores privilegiados de los trabajadores educativos organizados frente al gobierno y a otras organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales. La anuencia de este organismo ha sido fundamental para poner en marcha planes y programas oficiales. Se asume que son actores que tienen amplia influencia sobre las grandes decisiones en educación básica. Aunque en la pre-selección de informantes se habían incluido cinco actores clave, sólo accedieron a la entrevista dos personas.
- g) La subred de agencias internacionales compuesta por organismos que aglutinan países miembros y que se distinguen por sus estudios técnicos sobre diferentes temas y sus recomendaciones o propuestas por país, específicamente en el ámbito de la educación básica. Nos apoyamos en sus diversas publicaciones para contar con información de esta subred en virtud de que no fue posible llevar a cabo entrevistas con representantes de dichos organismos.

Con el fin de mantener el anonimato de nuestros informantes lo dicho por los diversos actores clave participantes fue citado mediante códigos. Se utilizó el acrónimo de las diferentes subredes que conforman la red de política de educación básica y se asignó un código a cada uno de los informantes. Por ejemplo en la subred de especialistas tenemos los códigos SE-1 hasta SE-6, en la subred de burócratas SB-1 hasta SB-5. De la misma forma se generaron otros códigos para cada una de las subredes.

Análisis e interpretación de la información

Los autores citados en este capítulo han coincidido en un punto, la interpretación es una característica fundamental de las investigaciones cualitativas y dicha acción será posible después de un cuidadoso proceso de análisis de la información. La

ciencia social trata de comprender el significado de la acción social, para ello es necesario acceder al significado poniendo especial atención en lo que las personas piensan y expresan, pero, aunque el pensamiento se expresa en palabras, es usual que las mismas palabras expresen distintos significados.

La revisión bibliográfica fue una actividad constante hasta el momento de la redacción del presente reporte. Para hacer el análisis de datos fue necesaria la revisión de literatura particular, en específico la lectura de libros sobre análisis de datos cualitativos, como los de Coffey y Atkinson (2003), Strauss y Corbin (2002) y Miles y Huberman (1994). Estos textos fueron nodales para encontrarle sentido a los datos cualitativos y entender la forma de ir elaborando el análisis de datos.

Cuando se revisó la bibliografía sobre análisis de datos cualitativos la búsqueda se focalizó, ingenuamente, en encontrar el método ideal para empezar esta tarea, sin encontrarlo. Ahora se está de acuerdo con la afirmación de Coffey y Atkinson, “no hay una sola manera correcta de analizar los datos cualitativos; además, es esencial hallar modos de usar los datos para pensar con ellos. Tenemos que encontrar los modos más productivos de organizar e inspeccionar nuestros materiales” (2003: 3).

Para iniciar el análisis de datos nos aseguramos de tener preparado el *corpus* de información. Éste incluyó las entrevistas semiestructuradas, los documentos oficiales y académicos directa o indirectamente relacionados con la RIEB, los informes de evaluaciones de logro educativo de 2000 a 2012 y las notas del investigador elaboradas después de las entrevistas. El contar con un *corpus* de datos permitió trabajar en la preparación, organización y clasificación de la información para iniciar el análisis y luego aventurarse en la interpretación de los informantes, siempre puestos en contexto.

Las veintidós entrevistas llevadas a cabo en el trabajo de campo se tradujeron en aproximadamente treinta y tres horas de audio y casi quinientas páginas de transcripción. Como se expresó líneas arriba faltó recoger información de la subred de agencias internacionales,² una subred que inicialmente no estaba contemplada. Para asegurar la calidad de los resultados de investigación se dedicó una cantidad considerable de tiempo a revisar las transcripciones antes de enviarlas a revisión de los informantes. Preguntamos a todos los entrevistados, a través de correo electrónico, si les interesaba revisar la transcripción antes de dar su autorización para que fuera utilizada la información. Cuatro de los veintidós entrevistados no dieron respuesta al primer correo; cinco respondieron que no era necesaria la revisión

² Se encontró consenso entre los entrevistados con relación a la influencia que tienen los organismos internacionales en la educación básica, especialmente en lo que se refiere a currículum y evaluación de la educación básica, así como en la formación y evaluación docente. Dentro de este grupo destacan la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (BM).

y podía ser utilizada la información; con el cambio de administración tres de los informantes salieron de la SEP y sólo se tenía el correo institucional, razón por la cual no fue posible contactarlos para hacerles la consulta; y, por último, diez contestaron que sí les gustaría revisar la transcripción. Por lo tanto, fueron enviadas diez transcripciones para su revisión, de las cuales seis fueron leídas por los informantes quienes hicieron ajustes y precisiones que enriquecieron la información. Los otros cuatro entrevistados no enviaron sus observaciones, se les mandó un segundo correo recordándoles que esperábamos su respuesta y no fue recibida su contestación.

La revisión de la transcripción de las entrevistas, antes de enviarlas a los informantes, sirvió para hacer una lectura detenida y global de cada una de ellas. Este primer acercamiento a los datos permitió medir los recursos humanos y tecnológicos necesarios para hacer el análisis. Se cobró conciencia de que la información era abundante y que sería indispensable tener una herramienta de ayuda para hacer dicho trabajo en menos tiempo que el que ocuparíamos haciéndolo manualmente. Se decidió utilizar el programa *Atlas.ti* porque el procesamiento de la información es muy similar al que se hace manualmente, con la diferencia de que permite procesarla de manera más rápida. El *software* da la posibilidad de llevar a cabo varias formas de codificación (abierta, en vivo, auto-codificación), es decir, señalar fragmentos de la información y asignarles un código o etiqueta. El programa permite, entre otras cosas, hacer conjuntos de códigos que tienen un asunto o tema en común para crear una categoría de análisis. Y es posible establecer relaciones entre los códigos dados a cada fragmento de la información con los conceptos, ideas y teorías; este proceso lleva al trabajo analítico importante que es conceptualizar, plantear preguntas a la información y proporcionar respuestas sobre la relación entre los datos. Otro aspecto importante del programa *Atlas.ti* es que ayudó a crear esquemas o mapas conceptuales, redes y familias de conceptos para facilitar la representación de la información y ayudar a la redacción del presente reporte.

Encontrar aspectos significativos en lo que expresaron nuestros entrevistados implicó interpretar los datos para conocer más sobre nuestro foco de indagación, proceso que no puede ser realizado por el *software*. Este procedimiento fue producto de la reflexión, de la capacidad de encontrar vínculos entre los datos y de construir explicaciones que dieran respuesta a nuestras preguntas de investigación y a nuestras hipótesis de trabajo. En síntesis, la información de las entrevistas fue analizada a través de la construcción de categorías, a partir de procesos de agregación y también estableciendo correspondencias o definiendo patrones o modelos (Neiman y Quaranta, 2006: 220) para luego proceder a la interpretación.

Es importante recordar que antes del trabajo de campo, la realidad mostró más elementos que los identificados en la teoría, razón por la cual propusimos otros conceptos como la red de políticas del sector educativo, la red de política de educación básica y las subredes que la integran. Dichos conceptos estuvieron en proceso de

maduración hasta el final del análisis de la información. Así la perspectiva teórico-metodológica que adoptamos sobre redes de políticas y toma de decisiones, sobre evaluación y toma de decisiones en política educativa, más los conceptos propuestos por esta investigación fueron elementos teóricos fundamentales para enriquecer la asignación de códigos a los fragmentos de información y el establecimiento de categorías. Entonces, el verdadero análisis de la información empezó cuando fueron elaborados cuestionamientos a los datos, cuando se buscó relaciones entre ellos y se fue aventurando una interpretación. La primera forma de establecer vínculos se hizo buscando la presencia del mismo código en los cuatro tipos de documentos analizados: transcripción de entrevistas, documentos oficiales y académicos sobre la RIEB, documentos oficiales y de producción científica sobre las tres pruebas de logro académico revisadas y las notas del investigador.

Los documentos elaborados al interior de las organizaciones por los sujetos que las conforman, como se señaló líneas arriba, son considerados en esta investigación una forma de objetivar (dejar plasmadas) sus prácticas, dinámicas y estrategias en el proceso decisorio de la RIEB. Atendiendo a los objetivos y preguntas de esta investigación estos documentos fueron ordenados de manera cronológica y clasificados de acuerdo con cada una de las reformas curriculares que se incluyeron en la RIEB. El análisis de datos de este tipo de documentos se centró en detectar la participación de cada una de las subredes en la toma de decisiones. Pusimos especial cuidado en estudiar la forma (estrategia), el momento, los intereses que defendían y el impacto de cada intervención. El análisis de los documentos electrónicos y en papel sobre la RIEB fue una fuente importante de datos ya que no sólo complementó lo dicho por nuestros entrevistados: algunos artículos académicos elaborados por investigadores que, en su momento, fueron actores relevantes en el proceso decisorio de la RIEB, aportaron nuevos y valiosos datos que vinieron a sustituir los testimonios de aquellos actores del periodo foxista que no pudimos entrevistar para reconstruir el contexto en que tuvo lugar la reforma de educación preescolar y secundaria. Los autores además de plasmar su experiencia también dejaron documentadas las enseñanzas, sus reflexiones y los retos a los que se enfrentaba la educación básica en dicho sexenio.

Los informes de resultados de las tres pruebas seleccionadas para su estudio fueron clasificados cronológicamente y por prueba. De la revisión de estos documentos obtuvimos datos relevantes que puestos en relación con lo dicho por nuestros informantes, con los planes de desarrollo a nivel nacional y la planeación educativa a nivel federal y con los que se referían particularmente a la RIEB cobraron especial sentido. Nuestro interés se centró en identificar y ponderar el uso de los resultados de evaluaciones de logro educativo por las diferentes subredes que conforman la red de política de educación básica. Así, el análisis y la interpretación se derivaron de la triangulación de los informes de resultados de evaluación, con lo dicho por los

integrantes de las diferentes subredes y los documentos que objetivaron las prácticas de aquellos actores involucrados en la toma de decisiones de la RIEB.

Hemos visto como las diferentes técnicas de obtención de datos se complementan y facilitan su triangulación para aumentar la confianza en la construcción de los datos. De acuerdo con Mendizábal “se puede triangular un dato a partir de diferentes técnicas; si contribuyen al mismo sentido la confianza aumenta, si hay divergencia se analiza la razón” (2007: 93).

Lo interesante de la observación durante la entrevista fue que nos dimos cuenta de la estructura de la subred (al interior de la organización o del conjunto de organizaciones) a la que pertenecían nuestros informantes. Algunas se caracterizaron por tener una línea de mando vertical y por lo tanto jerárquica y otras pocas se extendían como telarañas con una línea de mando horizontal por lo tanto no jerárquica y todas las subredes se caracterizaron por contar con un nodo principal. Estas estructuras de organización fueron corroboradas en el análisis de documentos oficiales y las páginas de internet que elabora cada una de las subredes. También nos dimos cuenta de algunas de las dinámicas internas para conceder una entrevista que son, en los hechos, una manifestación de cómo son las organizaciones y el grado de apertura que tienen hacia sujetos externos a su estructura, específicamente aquellos que se dedican a la investigación.

Por una parte, interesaba reconstruir y documentar tanto la génesis como el contenido y la forma de la RIEB a través del análisis del *corpus* de información. Y por otra, con la interpretación de los datos, nos proponíamos encontrar explicaciones a estos cuestionamientos: cómo y por qué se dio la decisión política, qué elementos o criterios se tomaron en cuenta para diseñar el curso de acción pública, cuáles visiones e intereses lo guiaron, cuáles fueron los problemas en la actualización de los planes de estudios al interior de la SEP, en qué momento se hicieron referencias a otros grupos o subredes y cómo es la conformación y dinámica interna de las subredes que participaron.

En el capítulo I expusimos el planteamiento de la investigación al que arribamos después del proceso de focalización. También dijimos que para llegar a él fue necesario hacer un replanteamiento de la investigación. Gracias a ese replanteamiento tuvimos claros los ejes o núcleos de la investigación y si bien se tenían vislumbradas algunas categorías para acercarnos a nuestros entrevistados, también es cierto que el listado final se elaboró con base en lo dicho por nuestros entrevistados y las otras fuentes de información. Así, del primer acercamiento al análisis se obtuvo una lista inicial de ejes, categorías y códigos, la cual fue depurándose conforme avanzábamos en el análisis del *corpus* de información, hasta quedar el listado que presentamos en la tabla 1. Esta última guarda una relación estrecha con el foco de indagación: subredes de política de educación básica y su incidencia en el proceso decisorio de la RIEB, y el uso de las evaluaciones de desempeño escolar de alumnos en el proceso decisorio de la RIEB.

Tabla 1

Ejes, categorías y códigos

Ejes	Categorías	Códigos
Evaluación de logro educativo y toma de decisiones	Evaluación de alumnos	Evaluación/participación social PISA/su uso ENLACE/su uso EXCALE/su uso
El proceso de reforma	RIEB	RIEB/modelo por competencias RIEB/cambios en prácticas docentes RIEB/competencias/articulación de niveles RIEB/estudios de contexto
Contexto en el cual se dio forma y contenido a la RIEB	La política de la política	Posición de actores Principales debates en cámara Falta un mecanismo institucional que obligue a tomar en cuenta las evaluaciones Corporativismo/participación social Negociación de reforma Conflicto de intereses
	Subred de agencias internacionales	Subred de AI/interacción Subred de AI/estrategias Subred de AI/intereses Subred de AI/impacto
	Subred de participación ciudadana	Subred de PC/interacción Subred de PC/estrategias Subred de PC/intereses Subred de PC/impacto
	Subred de especialistas	Subred de especialistas/interacción Subred de especialistas/estrategias Subred de especialistas/intereses Subred de especialistas/impacto
	Subred de políticos	Subred de políticos/interacción Subred de políticos/estrategias Subred de políticos/intereses Subred de políticos/impacto
	Subred de representación sindical	Subred RS/interacción Subred RS/estrategias Subred RS/intereses Subred RS/impacto

Ejes	Categorías	Códigos
	Subred de burócratas	Subred de burócratas/interacción
		Subred de burócratas/estrategias
		Subred de burócratas/intereses
		Subred de burócratas/impacto
	Subred de evaluadores	Subred de evaluadores/interacción
		Subred de evaluadores/estrategias
		Subred de evaluadores/intereses
		Subred de evaluadores/impacto
Total: 3 ejes	10 categorías	42 códigos

Fuente: Elaboración propia, con datos que provienen del corpus de información.

CAPÍTULO IV

Génesis de la Reforma Integral de la Educación Básica

Antecedentes

Nuestro interés es entender el proceso decisorio de la política educativa mediante un estudio de caso, la RIEB. La reforma curricular fue uno de los compromisos contraídos y documentados en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), firmada el 15 de mayo de 2008 por el Gobierno Federal y el SNTE que se concretó en el año 2011 en la RIEB planeada en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012. La revisión de los antecedentes de la RIEB nos da elementos para el análisis y reflexión de tres aspectos de importancia para esta indagación: los incentivos legales, económicos, políticos y sociales que se fueron generando para lograr la participación de diferentes subredes de política de educación básica; la identificación y ponderación del uso de los resultados de las evaluaciones estandarizadas; y el efecto que tuvo lo anterior sobre el rumbo que tomó la educación básica en nuestro país. Así pues, es indispensable exponer los antecedentes, orígenes y negociaciones que le dieron forma y contenido a la RIEB.

Creemos que es a partir de una nueva manera de conceptualizar la relación Estado-sociedad que empezamos a observar algunos atisbos de una forma de gobernar que pretende ser diferente de la del pasado. Dicha creencia está fundamentada en el hecho de que el Estado mexicano en la década de los ochenta se planteó como objetivo disminuir su tamaño y aumentar su eficiencia y eficacia, a través de reformar sus instituciones y de conferir a la sociedad un rol más activo haciéndola corresponsable de la marcha del “buen gobierno”. Estos hechos quedaron plasmados en la reforma del Estado mexicano y en el discurso político de finales de los años ochenta. Esta nueva forma de administrar el Estado parte del supuesto de la existencia de una mayor participación y exigencia ciudadana y de la disposición de los grupos gobernantes para abrir nuevos espacios de diálogo y participación en las decisiones y acciones públicas, esto es, de la intención gubernamental de incorporar organizadamente a un mayor número y tipo de participantes. El sector educativo no

escapó a esta nueva forma de concebir la relación Estado-sociedad. En este sentido, las reformas educativas a partir de los noventa han otorgado espacios legales para la participación de diferentes actores políticos y sociales en la educación básica, con la finalidad de estimular a la ciudadanía a ser corresponsable de la educación que se les brinda a los niños y adolescentes en nuestro país; en las siguientes líneas argumentaremos dicha afirmación.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

Uno de los antecedentes más importantes de la RIEB es el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), firmado el 18 de mayo de 1992. Este es considerado en la actualidad el detonante de los cambios curriculares recientes, pues sentó las bases para establecer el nuevo modelo educativo consistente en formar las “competencias básicas”.¹ “Éste es, sin lugar a dudas, el hilo conductor de las reformas que México sigue debatiendo en la actualidad y sobre el cual es necesario discutir su continuidad, así como sus principales tensiones políticas y técnicas” (Miranda, 2010: 38). El ANMEB fue publicado el 19 de mayo de 1992 y sentó las bases políticas para que fuera elaborada la Ley General de Educación –publicada el 13 de julio de 1993–. Ambos documentos normativos fueron divulgados a través del *Diario Oficial de la Federación* y conformaron la reforma educativa de 1993.

Dicha reforma educativa contenía un conjunto de cursos de acción que, en general, se mantuvieron sin cambios por 18 años. Esta continuidad representó una característica importante, ya que lo que se acostumbra es que cada nueva administración federal piense su propia forma de llevar a cabo las actividades más importantes del Estado y los gobernantes en turno impriman en sus acciones sus propias creencias, estilos y valores para llevar a cabo las funciones del Estado. Las “intenciones” de la reforma educativa –ya que eran hasta su publicación un producto textual– representaban cada una de ellas una política pública dirigida hacia un problema específico de la educación básica en México. Es posible identificar cuatro diferentes cursos de acción que estructuraron la reforma: 1) la descentralización de la enseñanza básica (federalización educativa); 2) la revisión curricular y producción de libros de texto; 3) los programas dirigidos al magisterio (reforma de la enseñanza normal, actualización de los maestros y Carrera Magisterial); y 4) la participación en la educación básica de diferentes grupos de la sociedad, especialmente los padres de familia.

¹ Tendremos que examinar si las referencias a las “competencias” que se hicieron en los planes y programas de estudio de 1993 tenían ya el sentido que se dio en el modelo de desarrollo de competencias en la RIEB. En el apartado sobre la RIEB se da respuesta a esta interrogante.

Cada uno de estos cursos de acción a su vez tiene importantes antecedentes, que revisaremos de manera general pues creemos que recordar lo que pasó, quién y cómo participó puede ayudar a lograr nuestro objetivo de reconstruir el contexto en que nació la RIEB.

Las políticas que se derivaron de la reforma educativa de 1993 han sido muy estudiadas, por ello nos apoyaremos en los principales estudios al respecto, sobre todo *La SEP por dentro*, libro escrito por Pablo Latapí.² En dicha obra su autor tuvo entre sus principales objetivos reconstruir el contexto en el que se forjó el ANMEB. La estrategia metodológica de que se vale es un estudio de caso y la fuente principal de información fueron las entrevistas hechas a cuatro secretarios de educación que cubrieron el periodo 1992-2004, de ahí su importancia para esta parte del estudio.

La federalización de la educación básica. De acuerdo con Latapí (2004: 19) y Arnaut (1998: 245 y 265), la federalización³ de la educación básica era para la SEP preocupación prioritaria desde varias décadas antes de 1992, año en que se signó el ANMEB. En la tabla 2 resumimos los proyectos más importantes de descentralización de la educación y muestra como el SNTE intervino en todas las propuestas de descentralización. En 1992 el gobierno federal logró que el SNTE aceptara la federalización mediante la negociación y cesión de beneficios importantes para sus agremiados y de reconocer a su dirigencia como uno de los principales protagonistas y firmantes del Acuerdo. Este hecho tuvo repercusiones en el rumbo que tomó la educación básica en nuestro país.

El federalismo educativo también previó el establecimiento de procedimientos de evaluación del SEN (SEP, 1992: 8) los cuales quedaron establecidos en el capítulo II, sección 4 de la Ley General de Educación (SEP, 1993: 64-65).

² Fue uno de los principales impulsores de la investigación educativa en México, que se caracterizó por su profundo conocimiento sobre la educación en general y sobre la educación básica en específico. Fue asesor de numerosas autoridades educativas, lo que le permitió conocer las limitaciones y posibilidades de las capacidades institucionales de la SEP para llevar a cabo reformas educativas.

³ De acuerdo con Gómez (2000: 20) la federalización es un término impreciso que puede suplirse por el binomio centralización-descentralización. En efecto, pocos conceptos han adquirido tantos significados, incluso contradictorios entre sí, como el de federalización. De ahí que no sea extraño encontrar que el término se utilice al mismo tiempo como sinónimo de centralización y descentralización. Arnaut (1994) hace una excelente disertación sobre los usos y abusos del término federalización.

Tabla 2

Proyectos e iniciativas de descentralización administrativa

Año	Autor (s)	Propuesta	Resultado
1958	Maestros del SNTE y Academia Mexicana de la Educación	Combinación de la planeación del sistema educativo con un proceso continuo de descentralización educativa	No fue aprobada por la dirigencia del sindicato
1959	SEP	Transformación de la administración educativa en los municipios	No prosperó debido a razones políticas; el sindicato retrasó sus trámites y ejecución
1969	Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE)	Descentralización progresiva, coordinada por un organismo de planeación integral que conciliara la soberanía de los estados y reorganizara el sistema educativo, incluyendo la supervisión y el sistema escalafonario	Proyecto aceptado por el SNTE en 1970, aunque el sindicato lo modificó para preservar su poder; en la práctica no prosperó
1973	SEP	Creación de nueve Unidades de Servicios Educativos Descentralizados (Usedes), responsables de facilitar las gestiones y trámites; llevar la estadística educativa, además de 30 Subunidades de Servicios Descentralizados (Subsedes) en las capitales de los estados y ciudades más importantes	Se puso en marcha en 1973. El sindicato supo aprovecharlo para incrementar su presencia e influencia en el control del magisterio
1978	SEP	Creación de delegaciones en todos los estados. Medida sorpresiva, sin consultar con el SNTE	Desencadenó una fuerte disputa entre el SNTE y la SEP por el control de los maestros y de los mandos medios de la Secretaría
1982	SEP	Cesión de la educación básica a los gobiernos de los estados. Se anunció antes de ejecutarse	El sindicato tuvo tiempo de organizar su resistencia, algunos gobiernos locales ayudaron a entorpecer la aplicación; la dirigencia del SNTE consolidó la unidad. En el sexenio De la Madrid le cedió terreno al SNTE, se inició una etapa de mayor cordialidad entre éste y la SEP. La política se puso en marcha, aunque el proceso se vio frenado en puntos esenciales y quedó inconcluso

Año	Autor (s)	Propuesta	Resultado
1992	SEP-SNTE	Federalización educativa, primer capítulo del ANMEB, bajo el título de "Reorganización del sistema educativo"	Finalmente se logró negociar y acordar con el SNTE la descentralización de la educación. Se firmó el ANMEB y se formuló la LGE la cual se promulgó en 1993

Fuente: Elaboración propia con información de Arnaut (1998) y Latapí (2004).

Plan de estudios y libros de texto. De acuerdo con varios autores (Latapí, 1998: 39; Barba, 1998: 242; Padua, 1998: 132; Miranda, 2010: 37; Ornelas, 2012: 211-212), en la historia de las reformas curriculares, específicamente después de la revolución, se observa una transición importante entre dos planos estratégicos de intervención curricular y pedagógica: el primero, que puede enunciarse como de definición ideológica, tuvo y sigue teniendo la finalidad de establecer sus pilares fundamentales: educación laica, gratuita y con orientación democrática y nacionalista; en tanto que el segundo ha tenido que ver con la evolución del conocimiento principalmente en dos direcciones: una, que deriva de las exigencias de la actualización de los campos científicos y disciplinarios y, la otra, que fundamenta pedagógicamente los saberes, habilidades e, inclusive, los valores que los niños, adolescentes y jóvenes debieran desarrollar. Cuando el país tuvo una razonable estabilidad política, empezó a disminuir la fuerza de los escenarios en los cuales eran claras las disputas por "el control de las conciencias" más que por la impartición del conocimiento (Padua, 1998: 131).

Existen puntos importantes para ubicar la transición entre la definición ideológica y la orientación de la evolución del conocimiento en los últimos 50 años del siglo XX de la evolución histórica del SEN. Subrayaremos tres parteaguas en la historia moderna de las reformas curriculares de nuestro país: al inicio de la década de los años sesenta con el *Plan de Once Años de Educación Primaria* impulsado por Jaime Torres Bodet en 1959, momento en que los enfoques curriculares fueron sometidos a una transformación importante (Meneses, 1998: 28; Meza, 1998: 48); durante los años setenta, década en que la educación sirvió a la reconstrucción de la legitimidad del régimen mediante distintos mecanismos de apertura democrática y desarrollo, a través de una reforma que buscaría conciliar la innovación con el avance intelectual progresista (Meneses, 1998: 28-29); y finalmente la reforma educativa de la década de 1990, que constituye un eje fundamental de cambio y transformación debido a que reflejaría la nueva estrategia modernizadora del país con un claro énfasis hacia la integración global, especialmente hacia América del Norte, el replanteamiento de las alianzas políticas básicas posrevolucionarias⁴ y la

⁴ "La modernización obedecía a dos impulsos: el distanciamiento respecto de las posturas posrevolucionarias (especialmente de los sexenios de Echeverría y López Portillo consideradas

definición de un nuevo papel del Estado en el desarrollo nacional (Arnaut, 1999: 80; Gómez, 2000: 18; Pardo, 1999: 20).

En esta dirección es que la revisión curricular y la producción de libros de texto ha sido también una vieja e importante preocupación de las autoridades de la SEP. En los años noventa la atención estaba centrada en los planes y programas de estudio de la educación primaria, así como en los libros de texto, ya que éstos, en general, no se habían modificado desde el sexenio 1970-1976. Entre los años setenta y los noventa el sindicato presentó continuas demandas sobre este tema argumentando que era necesario mejorar la calidad de la educación. Aunque en dicho periodo se realizaron algunos cambios tanto en el curriculum como en los libros de texto, dichos cambios se concentraron en dos asignaturas, español e historia de México, pero la reforma curricular en su conjunto no había sido realizada. “Algunos investigadores, sobre todo de los departamentos de Investigación Educativa y de Matemática Educativa del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) habían hecho aportaciones valiosas para la reforma de varias asignaturas” (Latapí, 2004: 21). Estos antecedentes fueron importantes para que se incluyera la revisión del currículo y la elaboración de nuevos libros de texto en el ANMEB, porque ya había avances de buena parte del trabajo.

Reformular el curriculum de educación básica siempre será un reto en nuestro país y el Acuerdo Nacional no fue la excepción por tres razones. En primer término, porque el contexto tanto internacional como nacional en el que se decidió no era el mismo de épocas anteriores.⁵ Como ya vimos, la situación del país influye cuando el Estado impulsa reformas educativas. En segundo término, porque cambiar el curriculum obligaba a aclarar “la manera de lograr la integración vertical de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria, no sólo por la identificación de los ejes curriculares integradores, sino debido a las grandes diferencias del profesorado

populistas e ineficientes) y el propósito de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados” (Martínez Rizo, 2001: 41).

⁵ “En el ámbito internacional se presentaron importantes cambios en el terreno económico y sociopolítico. La economía de mercado se reactivó en el escenario de la globalización, la marcada presencia del conocimiento y la tecnología como dispositivos fundamentales de acumulación y la rearticulación regional de los capitales financieros y productivos internacionales. A este patrón de reorganización económica se sumó un modelo social y político que marcó de manera decisiva el comportamiento de los actores sociales y políticos fundamentales, afectando especialmente el comportamiento del Estado: el neoliberalismo. Se presentaron diversas experiencias de privatización que reflejaron la salida del Estado de varios ámbitos de intervención en el terreno económico y social. En otros casos, el Estado modificó su estructura, organización y funcionamiento orientado por los patrones de la nueva gerencia pública para mejorar la eficiencia, productividad y eficacia en sus resultados” (Miranda, 2010: 39).

de cada nivel, de la organización de los planteles, de las prácticas docentes y de los salarios” (*ibid.*: 26). Y tercero, porque era fundamental redefinir la manera en que debería entenderse “la educación básica”; tanto en el ANMEB (SEP, 1992: 4) como en los planes y programas de primaria (SEP, 1993: 2 y 13) se explicaba que lo básico no aludía a “conocimientos mínimos” sino a lo que permitía “adquirir, organizar y aplicar saberes de diverso orden y complejidad creciente”.

La reforma educativa estableció que la educación secundaria debía ser obligatoria. Por lo que el Estado adquirió el compromiso legal de ofrecerla a todos los individuos en edad de recibirla y los padres la obligación de facilitar a los hijos el ingreso y permanencia en ese nivel escolar. Sin embargo, en caso de incumplimiento del Estado o de los padres no se estableció la forma de exigir jurídicamente el derecho por parte de los afectados ni las medidas punitivas para la SEP en el caso de no otorgarlo, igual que ha pasado con otros derechos sociales como la salud, la alimentación, el trabajo y la vivienda,⁶ entre otros. En el discurso político se argumentaba que los individuos que tuvieran acceso a la educación básica tendrían mayor posibilidad de aumentar la productividad, fortalecer las instituciones sociales y económicas, contribuir a consolidar la cohesión social y la unidad nacional y mejorar las condiciones de alimentación y salud, entre otras bondades (SEP, 1992: 4). Después de más de 20 años de haberse establecido la secundaria como parte de la educación básica obligatoria sería importante valorar en qué medida la educación secundaria ha cumplido todas estas expectativas.

Acciones dirigidas a los docentes. Los programas dirigidos al magisterio fueron de gran interés para el SNTE, pero también era una preocupación añeja de la SEP, porque, de acuerdo con Latapí (2004: 23), a partir de 1983 se agudizó el deterioro y desatención de las escuelas normales. En las negociaciones del ANMEB las demandas por parte del SNTE eran de dos tipos: uno, la formación inicial y continua para docentes en servicio, y dos, la exigencia de un “salario profesional”⁷ y la idea de modificar el escalafón vertical y trasladarlo a un sistema de promoción horizontal de los maestros. Dichas exigencias dieron origen a la concepción de la CM, es decir,

⁶ La *Ley General de Desarrollo Social* establece en su artículo 6 que “son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*” (Gobierno Federal, 2013: 6).

⁷ El 15 de mayo de 1992 el gobierno federal acordó con el SNTE un incremento salarial adicional. La percepción salarial alcanzada fue entre tres y cuatro salarios mínimos, nivel señalado por la propia organización gremial como “salario profesional”. El sindicato ha identificado a la CM con la “profesionalización” del magisterio, suponiendo una relación mecánica entre ella y la calidad educativa.

un sistema que por un lado profesionalizara a los docentes y por el otro incrementara sus salarios, ambas acciones con el fin de mejorar la calidad de la educación. El Acuerdo abordó seis temas relacionados con los profesores: la formación inicial, la actualización permanente, el salario profesional, su vivienda,⁸ la carrera magisterial y el aprecio social por su labor (SEP, 1992: 12). Estos cuatro últimos relacionados con la revaloración de la función magisterial.

Participación de la sociedad en la educación. Desde la *Constitución de 1917* se excluyó la influencia de la Iglesia en la educación, y a lo largo del siglo XX se excluyeron otras posibles influencias: los padres de familia, las empresas locales y las instancias comunitarias, entre otras. A partir de la década de los años sesenta se expande y consolida la escuela pública, que debido a los intereses políticos y sindicales de los maestros, adquiere el carácter de “territorio de los maestros”, es decir, no admiten influencias externas (comunidad y opinión pública) (Latapí, 2004: 313).

En las últimas décadas del siglo XX, el cambio institucional y el contexto social y político permitieron que se reactivara la capacidad de participación de la sociedad; sin embargo, este movimiento modernizador se dio en ausencia de una cultura democrática, herencia que generó el régimen autoritario y monopartidista del PRI que mantuvo el poder político sobre el país entre 1929 y 2000.⁹ (<http://es.wikipedia.org/wiki/1989>). El hecho es que el Estado evitaba promover mecanismos institucionales de relación entre la sociedad y el gobierno, así como foros de deliberación y concertación donde amplios grupos sociales expresaran su postura ante un problema o tema definido. En dicho contexto no es de extrañar la exclusión de los ciudadanos de las decisiones que marcaban el rumbo de la educación del país. “No obstante esas deficiencias de nuestra cultura cívica, desde 1968 se fue manifestando un proceso de consolidación de lo que se ha llamado ‘sociedad organizada’, proceso que se incrementó a partir de los sismos de 1985” (*ibid.*: 315) en el Distrito Federal y luego en las entidades federativas. Éste fue un antecedente importante para la participación de organismos no gubernamentales, asociaciones civiles y observatorios, que no se quedaron instalados en el desarrollo comunitario, la asistencia pública y la atención a grupos vulnerables, por el contrario se empezaron a interesar por las grandes decisiones de orden público, entre ellas, la educación.

⁸Aunque la vivienda para maestros se incluyó en un apartado especial en el ANMEB, el mismo documento reconoce que es un complemento del salario profesional y que su finalidad es contribuir a mejorar el nivel de vida de los maestros. De ahí nació el programa especial del fomento a la vivienda del magisterio (SEP, 1992: 13).

⁹En este año el Partido Revolucionario Institucional perdió por primera vez la presidencia de la República y aunque empezó a perder gubernaturas desde 1989, la historia marca que mantuvo el poder de las 31 entidades federativas y un Distrito Federal por cinco décadas.

Lo expresado por Latapí coincide con uno de los testimonios de nuestros entrevistados de la subred de participación ciudadana.

El terremoto del 85 nos puso la realidad en contacto, éramos líderes estudiantiles y contribuimos a atender la situación en la que se encontraban los damnificados en los primeros días. Seguimos después cada quien su camino y hace más o menos unos 7 años, empezamos a reunirnos y a pensar que podíamos hacer juntos [...]. [...] nos quedamos en la aspiración de que los ciudadanos en México tienen que encontrar formas de participación en la vida pública, que no sean restrictivamente electorales o mediáticas y que en un enfoque claramente de incidencia ciudadana encontremos un espacio de política pública. El tema de la educación es una focalización [...] pensando que es la línea que articula las otras dimensiones (SPC-1, 2012: 3).

En la educación básica del país fue hasta el sexenio salinista (1988-1994) que se le dio importancia a la participación ciudadana y “se definió como un tema relevante hasta la llegada de Zedillo a la SEP debido a su visión de democratización de la acción pública” (Latapí, 2004: 24). Sin embargo, de acuerdo con nuestro multicitado autor, el sindicato rechazaba la participación social debido a que bajo dicho término se escondía un debate ideológico no resuelto en torno al significado del “carácter público” de la educación que impartía el Estado. En regímenes autoritarios lo “público” significaba “del Estado”, en tanto que en regímenes más democráticos lo “público” significaba que la escuela era “de todos” y se daba pauta a la corresponsabilidad social. Dados los orígenes políticos y por ende las posiciones ideológicas de la dirigencia sindical y la cultura de los maestros, este aspecto fue un punto crítico en las negociaciones del ANMEB (*ibid.*: 25). Pese a que en el texto del Acuerdo quedó como un tema relevante, al paso de los años la participación social en la educación recibió muy poco impulso en comparación con las demás acciones gubernamentales consideradas en el ANMEB.

Para fines de este estudio, es relevante resaltar tres aspectos del ANMEB. El primero es que el acuerdo contemplaba, dentro de la reorganización del sistema educativo, establecer mecanismos de evaluación del desempeño del SEN; segundo, la revisión y elaboración de un nuevo plan de estudios para la educación básica; y tercero, el llamado a la participación social con el fin de mejorar los procesos y resultados de la educación, es decir, el gobierno aceptó, cuando menos en el discurso, la participación de otros actores sociales con el propósito de involucrarlos en mejorar la calidad de la educación. Es importante detectar quiénes fueron los principales actores en la firma de los cambios institucionales que fueron decididos con el ANMEB. El gobierno de Salinas de Gortari consideró a la Secretaría General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, como única representante del magisterio y de parte del ejecutivo fungieron como interlocu-

tores el secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, y los gobernadores de los 31 estados (SEP, 1992: 14). En otras palabras, los actores principales en la firma del Acuerdo fueron los más altos representantes del ejecutivo y la lideresa del SNTE.

Los actores firmantes del Acuerdo, SEP, SNTE y gobiernos estatales, pueden entenderse por los cambios estructurales que ahí se estaban planteando: descentralizar la educación básica comprometía a los gobiernos estatales a hacerse cargo de la educación básica de su entidad; asegurar que todos los estados tuvieran la capacidad administrativa y técnica y además recursos financieros necesarios para operar los sistemas escolares comprometía al gobierno federal, específicamente a la SEP; y la preservación de la integridad del sindicato como instancia de representación nacional era uno de los principales intereses del SNTE. Otra preocupación del sindicato, reiterada en las negociaciones, era que las entidades federativas pudieran afrontar los costos de las homologaciones salariales y de las prestaciones entre maestros estatales y federales. Problema sin resolver por las entidades federativas aún ahora.

El gobierno de Salinas elaboró mediante la SEP, un diagnóstico de la educación básica y convocó a una consulta nacional, acciones que se realizaron entre 1990 y los primeros meses de 1992, es decir, antes del Acuerdo. La consulta recogió más de 65 mil ponencias en 1 472 foros en todo el territorio nacional. En el mismo periodo tuvieron lugar negociaciones entre el gobierno federal con dos tipos de interlocutores: por un lado el sindicato y por el otro los gobiernos estatales. En la fase final de la consulta se llevaron a cabo seis reuniones de concertación en cada estado y un sinnúmero de reuniones con el Comité Ejecutivo Nacional (Latapí, 2004: 28). No hay información sobre debates con grupos de la sociedad, como Organismos no Gubernamentales (ONG), asociaciones civiles, investigadores, empresarios y público en general. Sin embargo, es posible conjeturar que fue a partir de la consulta que se decidió incluir en el ANMEB la participación social para mejorar los procesos y resultados en las escuelas, a través de la vigilancia y auditoría de lo que hacen y dejan de hacer las escuelas. Posteriormente estos órganos tomaron forma en los Consejos de Participación Social (CPS) y fueron normados en la LGE.

Evolución del paquete de políticas del ANMEB

El propósito de la federalización educativa que plantearon tanto el Acuerdo número 592 como la Ley General de Educación era aumentar la capacidad y relativa autonomía de los 31 estados (y en un futuro del Distrito Federal) para lograr mayor eficiencia y brindar mayores oportunidades de estudio y permanencia a los segmentos más pobres de la población. Asimismo, se planteó la revisión de los planes y programas de estudio y los materiales educativos de la educación básica y se empezó a hablar de la evaluación del desempeño del SEN, además de otros temas. En los siguientes apartados nos ocuparemos de revisar la evolución de aquellos puntos del

Acuerdo de 1992 que creemos que han tenido una fuerte influencia para la decisión y la formulación de la RIEB.

La federalización educativa. La transferencia de la educación básica y normal se realizó en el ciclo escolar 1992-1993. La descentralización implicaba entregar a los estados 513 974 plazas docentes, 116 054 puestos administrativos y alrededor de 100 000 inmuebles.¹⁰ Los maestros federales de enseñanza básica sumaban más de un millón. La matrícula para dicho ciclo escolar ascendía a 1.8 millones de niños en preescolar; 9.2 en primaria; 2.4 en secundaria; y 251 000 estudiantes de normal (Latapí, 2004: 43; Arnaut, 1998a: 279; Moctezuma, 1994: 140). Fueron acciones inmediatas, concretas, meramente administrativas, que implicaban sólo una parte de la reorganización del sistema educativo. Es preciso revisar qué pasó en los siguientes años con los objetivos que se fijaron las autoridades educativas y el SNTE con el federalismo educativo.

En las últimas dos décadas se han suscitado procesos políticos y sociales que han dado a la descentralización educativa algunas características peculiares. La federalización se desarrolló en un contexto en donde avanzó la democracia política (respeto al voto del ciudadano mayor de 18 años), más no en el mismo grado la democracia social (el respeto y la tolerancia a la opinión del individuo en cualquiera de sus ámbitos de convivencia como la familia, la escuela, el trabajo, los grupos sociales organizados, etc.). Asimismo, las circunstancias políticas y normativas hicieron posible el equilibrio de poderes, así como la transparencia de la información y la rendición de cuentas. Las tendencias de organismos internacionales como la OCDE, la UNESCO y el Banco Mundial sugerían procesos de descentralización educativa para los diferentes países. Sin embargo, en los hechos, aunque las normas avancen y existan cambios en el comportamiento de la burocracia, esto no puede asociarse de manera lineal con el cumplimiento de las normas. Lo mismo sucede con las reformas educativas, aunque se oficialicen y se normen, no necesariamente son una realidad en todas las escuelas de los estados de la república. Hay un sinnúmero de estudios que analizan los resultados del ANMEB como una decisión del gobierno federal [Barba (2000), Gómez (2000), Arnaut (1999 y 1998), Pardo (1999) y Ornelas (1995, 1998 y 2008)].

¹⁰ Moctezuma (1994: 148) relata la versión oficial, ya que fue uno de los arquitectos del ANMEB. Según dicho autor la SEP no sabía con exactitud el número de escuelas bajo su jurisdicción, ya no se daban los bienes muebles de la secretaría. De ahí que las cifras citadas sean estimaciones realizadas por la propia autoridad. Por otro lado, Gómez (2000: 90) documenta que la Comisión de inventarios de muebles e inmuebles para la descentralización educativa formada en la administración Delamadriza no había terminado de inventariar lo que la descentralización debía transferir a los gobiernos estatales. En 1987 no se conocía con precisión los bienes inmuebles con que contaba la Secretaría de Educación Pública.

Los más importantes hallazgos de estos autores es que el centralismo burocrático aún se caracterizaba por su fortaleza, que existe desigualdad en los avances de los estados, tanto en el grado de aceptación de la reforma como en su instrumentación, y que ciertos funcionarios de la SEP consideran que los estados son incapaces, sus competencias limitadas y por eso habría que seguir dirigiéndoles desde el centro. En otras palabras, que las facultades tanto normativas como reales para decidir lo importante se mantienen y en ocasiones se expanden en el centro. Los estados siguen teniendo atribuciones restringidas porque así fue diseñada la transferencia de la educación básica.

De acuerdo con Ornelas,

a pesar de que ciertos gobiernos estatales han declarado que la transferencia les acarreó más problemas que soluciones, no hay una vocación que busque ampliar los márgenes de autonomía de los gobernadores en la política educativa frente al poder del centro (2008: 251).

Otros estudios sobre el ANMEB se han centrado en observar qué ha pasado en los estados de la República. Los estudios de Mejía (1999), Loera y Sandoval (1999) y Ruiz (1999) documentan que los gobiernos de Nuevo León, Chihuahua y Oaxaca perdieron los escasos márgenes de maniobra que antes tenían, aunque reconocen avances en innovaciones y en la administración local. Una obra de El Colegio de la Frontera Norte, coordinada por V. Espinoza (1999), estudia la descentralización de la educación en los estados de la frontera norte. En dicho libro los estudios de Rodríguez, Calvo, y Espinoza llegaron a conclusiones similares. El efecto del federalismo en Jalisco fue estudiado por Gómez (2000) y en el estado de México por Rogel (2004). Para ambos, los símbolos federalistas no concuerdan con las realidades políticas. Los mecanismos de control normativo, técnico, político y financiero funcionan del centro a la periferia. El gobierno federal previó en el ANMEB retener las atribuciones más importantes: la facultad exclusiva de elaborar y revisar el curriculum nacional: la elaboración de los libros de texto, aprobar el contenido de los textos regionales de los estados y evaluar al SEN y sus partes. La federación continúa aportando la mayor parte del financiamiento a la educación. La SEP negocia con la dirigencia del SNTE el aumento en salarios y prestaciones a nivel federal, no obstante que la federalización incluía nombrar a los gobernadores de los estados representantes del patrón (SEP) ante los maestros y otros trabajadores de la educación de sus respectivas entidades, el resultado ha sido que se llevan a cabo cuando menos dos negociaciones salariales, las de la federación con el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE y la de los estados con los representantes de las secciones del sindicato a nivel estatal.

Como se señaló líneas arriba, ningún proyecto de descentralización pudo aprobarse y ponerse en marcha sin negociar con la cúpula del SNTE. Sin embargo, el

convenir en el ANMEB que el sindicato “preservara el carácter nacional” era aceptar que mantuviera su estructura centralista, inconsistente con el discurso federalista. Este hecho acrecentó el poder que había venido acumulando por décadas. En los hechos, los gobiernos de Zedillo, Fox y Calderón pactaron más concesiones con la dirigencia del SNTE; muchos gobernadores permitieron que el sindicato ocupara plazas de la estructura burocrática de la SEP en sus entidades, por lo cual buena parte de los titulares de las secretarías de educación de los estados y otros puestos directivos estaban ocupadas por los cuadros sindicales, cuando menos hasta 2013.

Revisión curricular y libros de texto. Firmado el Acuerdo, el secretario de educación Ernesto Zedillo anunció el mismo día el Programa emergente de reformulación de contenidos y materiales educativos, que implicó guías de trabajo, libros y materiales didácticos para cada asignatura y grado. De acuerdo con Latapí (2004: 43), en la secundaria se regresaba a la organización por asignaturas sustituyendo a las áreas establecidas en la reforma de los años setenta, con especial énfasis en el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo.

La revisión curricular y elaboración de libros de texto se caracterizó por la celebridad: en septiembre de 1992 se implantó el programa de preescolar, es decir tres meses después de la firma del Acuerdo, y en agosto de 1993 fueron presentados los planes y programas de estudio de primaria y posteriormente los de secundaria; los libros de texto fueron apareciendo gradualmente.

El diseño del curriculum no estuvo libre de polémica en la negociación y los puntos que provocaron más desencuentros fueron los cambios en las asignaturas de historia de México y de español. De acuerdo con Latapí (2004: 25) y Ornelas (2008: 92), las reformas en los libros de historia de México (para cuarto y sexto de primaria) provocaron dos problemas, en 1992 y 1993. El primero consistió en que algunos actores políticos y sociales se opusieron a su publicación argumentando que en ellos había omisiones, inexactitudes, valoración de algunos personajes o deficiencia en el tratamiento de algunos temas.¹¹ “Había algo de espíritu fundacional y renovación discursiva: no más Revolución mexicana” (*ibid.*: 92). La postura de la SEP ante esas críticas, específicamente la de la recién creada Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN) a cargo de Guevara Niebla, era “presentar en la escuela una historia

¹¹ De acuerdo con Ornelas (2008: 92 y 93) en ellos se revaloraba el papel de Porfirio Díaz, disminuía los de Villa y Zapata, ponía en duda la existencia del Pípila y los Niños Héroes, criticaba los gobiernos de Echeverría y López Portillo y se mencionaba la matanza del 2 de octubre de 1968. Enrique Florescano y Héctor Aguilar Camín coordinaron la redacción de los textos, invitados por Zedillo, con la participación de Jean Meyer y otros historiadores de prestigio. Por recomendación de Elba Esther Gordillo el asesor pedagógico del proyecto fue Olac Fuentes, en ese entonces rector de la Universidad Pedagógica Nacional.

más racional y menos mitológica” (*idem.*; Latapí, 2004: 58). Este hecho provocó la reacción de actores políticos, especialmente de los priistas, no así de los panistas. Los padres de familia titubearon y luego se deslindaron de la SEP. La opinión de historiadores no fue unánime y cuando ellos tomaron la palabra rara vez hicieron una condena definitiva. De ahí se cuestionó la forma en que el gobierno trataba algunos temas de la historia nacional. Uno de los actores políticos más importantes, la dirigencia del SNTE, se unió al reclamo. Este hecho hizo que la SEP retrocediera. En 1993 hubo un segundo tropiezo porque las autoridades decidieron no publicar los nuevos textos de historia, pues los autores ganadores del concurso no incorporaron las correcciones que había solicitado la SEP (Latapí, 1996: 29 y 32). De esta confrontación entre actores políticos y sociales por una parte y la SEP por la otra se derivaron tres acciones de importancia, cuya decisión dependió del secretario de educación (Zedillo) y del presidente de la República (Salinas): a) se guardó la edición de las nuevas versiones de los libros de historia en conflicto y en su lugar se publicaron guías emergentes para apoyar a los maestros; b) le pidieron su renuncia a Guevara Niebla como titular de la SEByN (Latapí, 2004: 58-59; Ornelas, 2008: 93); y c) la lideresa del SNTE aprovechó la coyuntura para impulsar a quien fue su asesor desde 1989, el primer director de la Fundación para la Cultura del Maestro y en 1993 rector de la UPN, al maestro Olac Fuentes Molinar como titular de la SEByN (Latapí, 2004: 31 y 34; Ornelas, 2008: 94).

Es importante señalar que Olac Fuentes fue un personaje clave para “academizar” al SNTE al replantear el sentido de la vocación social del sindicato para concretar sus demandas y acciones en su materia de trabajo (la educación) y para que no sólo tuviera el rostro eminentemente político. Olac Fuentes se distinguía en 1992 por tener un perfil académico y ser un intelectual conocedor del SEN. Al respecto, uno de los testimonios recogidos por Pablo Latapí fue el de José Ángel Pescador, titular de la SEP en 1994. Al cuestionar sobre si el ANMEB recogió muchos asuntos que se venían discutiendo años atrás entre la SEP y el SNTE él respondió:

Tendrías que irte al contexto de los años anteriores: a los acuerdos que tomó el SNTE en su Congreso de Nayarit y también al trabajo que realizó la Fundación para la Cultura del Maestro, cuyo director, Olac Fuentes, logró convencer a la maestra Elba Esther de introducir propuestas “académicas” bien fundadas, a favor de la calidad, en sus demandas. Así surgieron primero las Siete propuestas, y luego las Diez propuestas que se publicaron en 1994 (Latapí, 2004: 127).

Así, entre 1993 y 1994 al interior de la SEByN tuvo lugar una nueva estructuración, se crearon y consolidaron tres direcciones generales y una coordinación general con funciones específicas y articuladas con el fin de concretar las tareas. En estas instancias se integró a expertos, sin credenciales académicas notables, pero

con práctica y conocimiento de las escuelas y del SEN (Ornelas, 2008: 94). Después de los problemas con los libros de historia, para la reforma curricular de educación primaria y normal ya no se recurrió a especialistas e intelectuales para la elaboración de textos. Es decir, contrariamente a lo que se pudiera pensar, la contratación de especialistas en historia e intelectuales notables redujo la legitimidad del gobierno. Dicho tropiezo “sirvió de acicate para formular una política coherente, menos pública, pero sujeta a la entrega de resultados” (*idem*).

En español el cambio más importante se centró en la eliminación del enfoque formalista, cuyo énfasis se situaba en el estudio de nociones de lingüística y en los principios de la gramática estructural de los años setenta, que la SEP nunca evaluó. En los programas de estudio de 1993 el propósito central fue propiciar que los niños desarrollaran su capacidad de comunicación en la lengua hablada y escrita (1993: 10; Latapí, 2004: 44).

Firmado el Acuerdo, la SEP organizó a finales de 1992 una consulta con docentes, científicos, investigadores de la educación y otros especialistas con el fin de preparar la propuesta de diseño curricular de la educación primaria y secundaria. Los planes y programas de estudio se presentaron en agosto de 1993. A algunos autores sorprende la celeridad con que se presentaron resultados. Ornelas (2008: 94) explica que esto pudo ser posible gracias a que “las coordenadas y directrices principales fueron elaboradas por los equipos técnicos que instruyó el subsecretario Olac Fuentes”, haciendo a un lado lo que sucedió en la consulta, ya que la auscultación abierta en un público tan amplio, discutiendo un tema complejo, como lo es el diseño curricular, normalmente no se tienen resultados en tan corto tiempo. Para Latapí (2004: 23) había trabajo elaborado y propuestas de reformas para varias asignaturas de años anteriores, principalmente de investigadores educativos del CINVESTAV, específicamente del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del cual provenía Olac Fuentes Molinar, lo que facilitó y aceleró la tarea. Creemos que para que estuvieran pronto los planes y programas de estudio y la producción de los libros de texto influyeron los dos aspectos: la formación de equipos técnicos, y que además ya se tenían avances en las propuestas de algunas asignaturas, ambos puntos conectados con el DIE del CINVESTAV. Uno de nuestros entrevistados nos relata:

[...] el DIE [...] es creado [...] para la reforma del 73, es decir, cuando se hacen los libros de texto [...] en el gobierno de Echeverría [...]. El DIE del CINVESTAV empieza a trabajar, hacer sus investigaciones y todo, pero con la tarea de alimentar el currículo, darle cuerpo a la reforma curricular con los libros de texto. Y eso siguió, porque después, [...] siendo subsecretario Olac Fuentes [...], que venía del DIE del CINVESTAV [sí], pasando por la UPN y por la Fundación para la Cultura del Maestro, pero venía del CINVESTAV [...] él crea estos grupos para hacer libros de texto y para hacer currículos con [...] egresados de la maestría del DIE [...], y conforman un grupo

que dura ahí hasta 2007. [Dicho grupo] obviamente va adquiriendo experiencia, fortaleciéndose, etc. Y llega a ser un grupo realmente muy bueno para hacer libros de muy buena calidad y en general trabaja muy bien en esto (SE-1, 2012: 4).

Llama la atención que en la propuesta curricular para primaria y secundaria se habló de un enfoque pedagógico, sin decir explícitamente cuál fue el propuesto. La organización por contenidos y el énfasis en la enseñanza fueron remplazados por el desarrollo de competencias y por el acento en el aprendizaje, requerimientos de la modernización. Hasta aquí aún no se hablaba de un modelo por competencias, sin embargo, sí se empleaba el concepto “competencias”. En el Acuerdo 181, mediante el cual se oficializó el plan y los programas de estudio para la primaria¹² (SEP, 1993: 9-10) se afirma que los objetivos de “un enfoque congruente” son desarrollar habilidades, capacidades y competencias en el uso de la lengua en todas las actividades escolares.

La llegada de Ernesto Zedillo como presidente de la República (1994-2000) fue un factor importante. Él, desde su posición, siguió impulsando y apoyando la continuidad de la reforma educativa que había iniciado como titular de la SEP en 1992. La renovación de los planes y programas de estudio siguió su rumbo no obstante los altibajos que se presentaron en su negociación y los cambios de titular de la SEP. Es importante resaltar que después de renunciar Zedillo a la SEP (29 de noviembre de 1993) y hasta finalizar su sexenio como presidente (noviembre de 2000) se tuvieron cuatro secretarios de educación: Fernando Solana, de noviembre de 1993 a mayo de 1994; José Ángel Pescador, de mayo a noviembre de 1994; Fausto Alzati, de diciembre de 1994 a enero de 1995 (ocupó su cargo por 40 días) y Miguel Limón Rojas, de enero de 1995 a noviembre de 2000. De acuerdo con Ornelas (2008: 95) y Latapí (2004: 47) cuando inició el periodo de gestión de Limón Rojas no hubo grandes cambios en la alta burocracia de la SEP, el equipo que había organizado el secretario Alzati y el presidente Zedillo permaneció en sus puestos. Limón Rojas ratificó en la SEByN a Olac Fuentes, por lo cual la mayoría de los directores generales prolongaron su estancia más allá del año 2000. En el siguiente sexenio, el presidente Fox nombró como titular de la SEByN a Lorenzo Gómez Morín, quien decidió conservar los cuadros técnico-burocráticos, principalmente aquellos que tenían que ver con el diseño del curriculum y la elaboración de libros y materiales educativos. Esta continuidad de los equipos fue uno de los factores que ayudaron a cohesionar la oferta curricular.

Un integrante de la subred de especialistas que en el sexenio foxista fue titular de la SEByN coincide con los autores. El informante nos afirma:

¹² En la reforma educativa de 1993 se dio énfasis a la reforma curricular de ese subnivel educativo de la educación básica.

[La] subsecretaría era un área eminentemente técnica no política, tan no era política que en dieciséis años tuvo tres subsecretarios. [...] yo entré [a la subsecretaría] considerándola el área técnica pedagógica de educación más fuerte de América Latina. Yo entré y los dejé a todos, porque la idea era continuar con el proyecto e innovar, crear cosas nuevas, incursionar en nuevas áreas, el desarrollo de tecnologías que venía avanzando, en fin en una serie de cosas (SE-3, 2012: 3-4).

Acciones dirigidas hacia el magisterio. En este rubro la SEP tuvo que acelerar el paso, ya que la CM, la formación normalista y la actualización docente fueron temas importantes en las negociaciones con el SNTE. Se acordó que la CM fuera un sistema de promoción horizontal, con cinco niveles para los maestros de enseñanza básica, con lo que se concretó la posibilidad de tener incrementos salariales importantes. A la SEP le interesaba que fuera un esquema de evaluación del desempeño profesional de los maestros. Las negociaciones de antes y después de firmado el ANMEB se concretaron con la puesta en marcha de la CM en agosto de 1993 (SEP-SNTE, 1993). Se acordó que el sistema de evaluación tuviera la base de 100 puntos distribuidos en cinco factores con la siguiente ponderación: antigüedad (10), grado académico (15), examen de conocimientos (25), cursos de actualización (15) y desempeño frente a grupo (35) que comprendía puntualidad, asistencia, planeación del curso y grado de aprendizaje de los alumnos. Como puede verse, el aprendizaje de los alumnos no tenía establecida una determinada puntuación de modo que se diluía en el concepto de desempeño del maestro frente a grupo. Es importante resaltar que después de este programa de evaluación a maestros se derivó una de las acciones de evaluación de desempeño a alumnos, el centrado en el Factor de Aprovechamiento Escolar, que consistía en exámenes que se aplicaban a muestras de alumnos. Este tipo de evaluación inició en 1994.

La CM tuvo varios ajustes en sus años de existencia. En 1998 la SEP pretendía cambiar el enfoque del programa para enfatizar lo educativo sobre lo económico y laboral (SEP-SNTE, 1998: 2). Algunos cambios posteriores hacen pensar que la CM sirvió para mejorar los ingresos de los maestros, sin embargo, fracasó como esquema de evaluación y sobre todo no cumplió con dos de sus principales objetivos: uno, mejorar la calidad educativa y dos, lograr el aprecio social por la labor del maestro.

Participación de la sociedad en la educación. La participación social en la educación fue establecida como una acción importante del ANMEB, como se mencionó. En la LGE se estipuló que la participación social se llevaría a cabo mediante Consejos de Participación Social (CPS) y éstos, según el capítulo VII, sección 2 de la *Ley General de Educación* (SEP, 1993: 82-86), deberían conformarse en diferentes niveles –escuela, municipio, entidad federativa y nación–. Es importante señalar que entre las funciones de cada una de dichas instancias de participación social se encuentra el co-

nocer los resultados de las evaluaciones que realizan las autoridades educativas para tener información sobre el desarrollo y evolución de cada nivel del sistema, con la finalidad de que cada consejo proponga las medidas pertinentes en su ámbito de competencia para mejorar la calidad y la cobertura de la educación.

De acuerdo con la LGE los CPS tienen una gran cantidad de competencias para conocer, estimular, proponer, propiciar y alentar actividades intraescolares y extraescolares que ayuden a la formación de los alumnos y que beneficien a la propia escuela (SEP, 1993: 84-85). En virtud de que la escuela funciona con directrices fijadas desde el centro, en la práctica las escuelas no tienen libertad para definir los procesos de formación y actualización docente, establecer u organizar contenidos del programa y planes de estudio de acuerdo con sus necesidades académicas, fijar los criterios para contratar profesores y determinar sus propias formas de organización, entre otros. Es decir, las escuelas han funcionado con muy poco margen de autonomía y no tienen la suficiente libertad para elaborar y poner en marcha sus propios planes de trabajo en donde los consejos de participación social podrían incidir en el quehacer escolar de forma importante.

A la par de la escasa autonomía de las escuelas, a la sociedad le llevó tiempo conocer, entender y aprender a utilizar las nuevas disposiciones normativas, así como la información que proporcionaba la SEP para que sirviera como un medio de consulta, debate y auditoría, a fin de proponer determinadas acciones a las autoridades educativas. Hizo falta, y aún hace falta, capacidad de coordinación entre grupos sociales interesados en la educación básica del país, especialmente en las escuelas para realizar trabajo en conjunto. Desgraciadamente, ello sucedió en todos los niveles (federación, entidades federativas, municipios) en donde se planeaba la participación, pero de forma más importante en las escuelas. Existe evidencia empírica de que los CPS no han funcionado en la mayor parte de las escuelas, como veremos más adelante.

Recapitulando, la reforma educativa de 1993 (ANMEB y LGE) reconoce la necesidad de generar instancias que fomenten la participación de la sociedad para apoyar la tarea educativa y establecer una verdadera interacción entre diferentes actores que puedan llegar a ser una “contraloría social” con un carácter persuasivo y propositivo. De acuerdo con el concepto de red de política de educación básica, el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) debería ser dicha “red”, tomando en consideración los actores que oficialmente la conforman. Sin embargo, todos nuestros entrevistados coinciden en dos aspectos en relación con este tema: el primero es que los CPS, en general, no han funcionado, ya que su operación y contribución a la mejora de la educación ha sido limitada y se ha desviado de sus propósitos. El CONAPASE en particular no ha cumplido con su función porque normativamente es inoperante. Uno de los informantes explica por qué:

El Consejo de Participación Social existía también desde los 90s, no “jalaba”, sigue existiendo, sigue sin “jalar”. ¿Por qué no “jala”? Pues porque no puede “jalar”, su diseño está mal. ¿Cómo está el diseño del CONAPASE? Está el secretario de educación, todos los subsecretarios, están algunos de los legisladores, están los presidentes de las comisiones de educación del senado y de la Cámara de Diputados, están 8 secretarios de educación de los estados, están, creo que... 8 presidentes de las comisiones de educación de los congresos locales, no me acuerdo bien... y luego está el SNTE, desde luego; están otros sindicatos, sector social, padres de familia y algunos investigadores, [son] cincuenta y tantas personas, nunca se reúnen y no funciona (SE-1, 2012: 21-22).

El CONAPASE es un órgano que depende de la SEP y que no cumple con las tareas encomendadas por la normatividad, principalmente la de intervenir de manera coordinada para que los alumnos tengan mejores condiciones que fomenten el aprendizaje en el aula.

El segundo aspecto es que, desde el punto de vista de los entrevistados, sería más conveniente conformar redes locales, más pequeñas, con la intención de que tuvieran un poder más simétrico para que tomaran decisiones con mayor consenso y por lo tanto más efectivas que la red nacional. Uno de los informantes afirma:

[...] los ejercicios de participación locales, pequeños, tienen muchas más posibilidades de éxito que los nacionales. Los nacionales yo los veo todavía muy difíciles de manejar, de instrumentar [...] (SRS-2, 2012: 17).

Otro de los entrevistados insistía en la asimetría entre los actores que conforman los CPS y el CONAPASE y, por lo tanto, la falta de poder (recursos materiales o simbólicos) de algunos grupos para proteger sus intereses.

[...] pensemos en el vecino del norte, por ejemplo, donde hay muchos sindicatos, hay muchas asociaciones que trabajan entre pares, son miles de distritos escolares en Estados Unidos, se organizan asociaciones de padres que pueden negociar con sus pares de la escuela y sus pares del sindicato. Sí, pero a nivel local, ni siquiera estatal, es a nivel distrito. [...] El problema acá es que se pueden organizar 100, 200, 500 padres de familia y, ¿quién es su interlocutor? No hay interlocutor que se considere par, es decir, negocian con el SNTE que es un millón y medio de docentes y están en otras ligas. Entonces no hay esa simetría de participación y eso desde mi punto de vista inhibe la organización de los padres de familia (SP-2, 2013: 17-18).

Los informantes concuerdan en que la participación social que se generó después de la firma del ANMEB y lo estipulado por la LGE no tuvo el suficiente efecto

sobre la mejora en la calidad de la educación. Este hecho impulsó al gobierno foxista a hacer una convocatoria que incluyera a otro tipo de actores políticos y sociales susceptibles de involucrarse y comprometerse con la educación del país. La evidencia es que en 2002, es decir, diez años después de firmada la reforma educativa (ANMEB y LGE), se iniciaron acciones dirigidas a ampliar y fortalecer la participación social, como las que describimos en el siguiente apartado.

El compromiso social por la calidad de la educación, 2002

Otro antecedente de la RIEB es el documento *México: compromiso social por la calidad de la educación*, el cual fue suscrito el 8 de agosto de 2002 por la SEP, el SNTE, los gobiernos estatales, los presidentes de las dos cámaras federales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, los miembros del gabinete, los representantes de universidades, los representantes de los padres de familia, los empresarios, los representantes de algunas religiones y diversas organizaciones sociales (CSCE, 2002: 12-18). El “compromiso social” se enmarcaba en el *Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006* que proponía un gran “acuerdo nacional”, iniciativa que quedó plasmada en dicho documento (SEP, 2001: 241). Llama la atención la amplia convocatoria para firmar un “compromiso social”. El objetivo, cuando menos en el discurso, fue establecer consensos para sumar los esfuerzos de los sectores productivos y sociales para lograr una educación de mejor calidad, bajo la premisa de que la educación es asunto de todos.

El “compromiso social” fue elaborado como un documento de carácter general que estableció los propósitos de los actores políticos y sociales convocados y en el cual quedaron establecidos los convenios específicos que precisaban las acciones que se pensaba poner en marcha por cada uno de los sectores ahí presentes. Es importante resaltar que la firma de dicho documento, según algunos estudiosos del tema de educación básica,¹³ representó un acto simbólico que pretendió transmitir dos mensajes: el logro de una concertación política, principalmente entre la SEP y el SNTE, y la convocatoria a un amplio consenso social.

El ANMEB, como se expresó líneas arriba, ha operado durante casi dos décadas, y si bien muchos de sus propósitos se han llevado a cabo con diferentes niveles de cumplimiento, otros han tenido que revisarse y reflexionarse, partiendo de la aceptación, por parte de la autoridad educativa, de la necesidad de elevar la calidad en los procesos y resultados de la Educación Básica (SEP, 2011a: 9). En virtud de que hasta nuestros días la mejora en la calidad educativa sigue siendo un problema sin

¹³ Los principales son Ornelas (2012) y los Comunicados del Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE, 9 de agosto 2002) sobre política y educación en los que colaboraron Alejandro Canales, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Leonel Zúñiga.

resolver por completo, podría decirse que es un proceso “normal” en la evolución de las políticas públicas, ya que la sociedad en que se desarrollan es dinámica y registra continuas transformaciones, por lo que las políticas deben ir ajustándose a los cambios. Uno de los propósitos menos alcanzado es el de la participación social. Las pruebas PISA llevadas a cabo en 2000, y cuyos resultados fueron dados a conocer en 2001, fueron un detonante para que se firmara ese compromiso.

Los firmantes del Compromiso Social por la Calidad de la Educación conformaron un consejo nacional y 32 consejos estatales,¹⁴ elaboraron su agenda de actividades (fue especialmente interesante la de 2012)¹⁵ (CSCE, 2012b) y han elaborado varios documentos¹⁶ entre los que destacamos dos. El primero es la “Agenda ciudadana de política educativa” de junio de 2012 (CSCE, 2012c), que fue la base para formular el segundo “10 Preguntas por la Educación”,¹⁷ texto que contiene cuestionamientos dirigidos a los candidatos de los principales partidos políticos a la presidencia de la República en el “Encuentro ciudadano con los candidatos a la Presidencia de la República 2012”. Las preguntas dirigidas a los candidatos en el tema de participación social fueron las siguientes: ¿Se compromete a fomentar y respetar el papel de la sociedad civil en la formulación, evaluación y seguimiento de la política educativa?, ¿a través de qué mecanismos lo implementará?, ¿qué cambios realizará usted en las políticas educativas para impulsar la participación activa de los padres de familia dentro de cada centro escolar, en aspectos sustantivos como el aprendizaje de sus hijos, los procesos de evaluación y el manejo de los recursos económicos de la escuela? En cuanto a la planeación y evaluación se cuestionó sobre ¿cómo facilitará y asegurará usted la disponibilidad pública de datos e información relevante, confiable y útil para la toma de decisiones, a nivel nacional y local?, ¿entregará el padrón de maestros para todas las plazas federales y estatales?, ¿está dispuesto(a) a garantizar la autonomía constitucional para el Instituto Nacional de Evaluación Educativa? (CSCE, 2012a: 1-2).

El CSCE ha encomendado el seguimiento de su plan de trabajo a un Consejo Nacional que es el encargado de guiar los trabajos de dicho grupo desde su creación; el presidente fundador del Compromiso fue Lorenzo Servitje (2002-2006), seguido

¹⁴ Desde su firma en 2002 y hasta 2013 sólo se habían constituido tres consejos estatales del CSCE: Chihuahua, Durango y Sonora.

¹⁵ Que estaba focalizada en 4 ejes temáticos: continuidad y seguimiento a los consejos estatales; plan de cabildeo con candidatos a la presidencia; análisis de la Alianza por la Calidad de la Educación; seguimiento al plan de la “Encuesta Nacional” (Portal CSCE).

¹⁶ Que se pueden encontrar en su portal de internet.

¹⁷ Los temas tratados fueron: Rectoría del Estado en educación, profesionalización docente, federalismo, transparencia y rendición de cuentas, participación social y planeación y evaluación (CSCE, 2012a).

por Alfredo Harp Helú (2006-2009) y hasta 2013 lo encabezaba la licenciada Marinela Serviñe de Lerdo de Tejada¹⁸ (Portal CSCE, 2013). Es importante hacer notar que existe una conformación relativamente equilibrada del Consejo Nacional del CSCE ya que se encuentran representadas las diferentes organizaciones sociales, políticas y económicas del país; sin embargo, llaman la atención dos puntos: uno, la fuerte presencia del sector empresarial en el liderazgo y la composición del consejo,¹⁹ y dos, que aunque se encuentran los rectores de algunas universidades públicas y privadas como parte de dicha estructura, es notoria la ausencia de investigadores educativos especialistas en educación básica.

Retomando el enfoque de redes y la forma en que hemos conceptualizado la red de política de educación básica, pareciera ser que la estructura del Consejo Nacional del CSCE reúne los aspectos que caracterizan a dicha red. Las “redes de políticas públicas” (*policy networks*) se definen como “el resultado de patrones de cooperación formales o informales, más o menos estables entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas y/o de programas de políticas públicas” (Klijn, 1998: 14). Hemos asumido en este estudio a las *redes de políticas públicas* como un concepto genérico que dé cuenta de los diversos tipos de relación entre el Estado y los diferentes grupos de intereses en cada sector de política.

Recordemos que la red de política de educación básica está formada por diversos conglomerados de organizaciones que forman subredes a las que une un objetivo en común y a las que interesa el tratamiento que se le dé a la educación básica del país. Sin embargo, cada subred tiene diferente tipo de interés, tamaño e influencia, estructura, grado de institucionalización, reglas de conducta, relaciones de poder y estrategias. El enfoque sugiere que una determinada “red” buscará la coordinación y cooperación entre sus subredes empleando una o más estrategias y que el conjunto total de organizaciones que componen la red trabajará para lograr los mismos objetivos, entonces ¿podríamos pensar que el Consejo Nacional del CSCE es la red de política de educación básica? En un principio, la estructura por subredes y la coordinación y colaboración que se ha logrado puede llevarnos a pensar que sí. Para dar respuesta al cuestionamiento fue necesario indagar más sobre el funcionamiento y estructuración del Consejo Nacional del CSCE (esquema 6).

Es importante señalar que los procesos de integración de organismos de participación ciudadana, que no regula la SEP sino que tienen sus propias reglas formales e informales establecidas por sus integrantes, fueron creados después de la firma

¹⁸ A partir de 2013 el presidente del CSCE es Esteban Moctezuma Barragán, quien actualmente funge también como presidente ejecutivo de la Fundación Azteca, una de las televisoras más importantes de México.

¹⁹ Ya que aparecen tanto en el grupo de organismos empresariales como en el de organismos de la sociedad civil y comunicadores.

del CSCE, más precisamente a finales del sexenio foxista y a inicios de la administración calderonista. En este sentido son relativamente jóvenes y por ello creemos que sus logros aun no son notorios en la mejora de la educación, sin embargo, algunos de ellos cuentan con vocería, tienen las relaciones necesarias para interactuar con las autoridades educativas, están presentes en los medios de comunicación y cuentan con suficientes recursos económicos para divulgar publicaciones y exhibir documentales en salas de cine.²⁰

Esquema 6

Estructura del Consejo Nacional del CSCE



Fuente: Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE, 2014).

Creemos que el presidente Fox con el CSCE no midió el impacto de sus palabras. Concordamos con la afirmación de Ornelas (2012: 112) de que en el discurso se expuso la necesidad de impulsar la participación social, pero se refería a lo que establece la LGE, a través de los CPS, es decir a los aspectos formales. Sin embargo, la forma en que fueron presentados los documentos y la convocatoria para la firma

²⁰ Mexicanos Primero formaba parte de este conjunto hasta 2013. Según su página web (2014), la asociación se define como una iniciativa ciudadana, independiente y plural que tiene como objetivo impulsar el derecho a la educación de calidad en el país a través de instrumentos para la exigencia y participación ciudadana. Dicha organización ha difundido información relevante, produjo un documental, ha publicado estudios e invierte recursos para animar la formación de espacios de participación, análisis y debate para que, desde la sociedad civil, se priorice la educación y que el derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes se coloque por encima de los intereses de los adultos.

del CSCE hacía suponer que se estaba invitando a una participación más amplia de organizaciones de la sociedad civil y que este hecho motivó el surgimiento de asociaciones civiles interesadas por la educación en el país.

Algunas asociaciones civiles están compuestas principalmente por el sector empresarial y por los medios de comunicación. Este tipo de organizaciones de la sociedad tiene mayores recursos financieros, conocimiento (porque tienen áreas de investigación educativa) y suficientes relaciones sociales para comunicar sus posturas ante la sociedad, por lo tanto este tipo de asociaciones tiene mayor capacidad de negociación y de hacer oír su voz por los tomadores de decisiones. En este sentido, hay asimetría no sólo entre subredes, sino al interior de las mismas subredes.

La participación de la sociedad ha complicado, sin duda, la acción de gobernar ya que existe la necesidad de dialogar, coordinarse y cooperar con otras redes de actores sociales y políticos, muchas veces sólo para legitimar decisiones que resultaron de mecanismos neocorporativos de concertación entre el gobierno y las asociaciones más importantes de la sociedad en el ámbito educativo, por ejemplo el SNTE. Creemos que el gobierno impulsa organismos como el Consejo Nacional del CSCE para lograr dos objetivos: por un lado, tratar de coordinar y controlar desde el Estado la participación de distintos grupos en un sector específico, en este caso el educativo, y más concretamente en la educación básica y, por el otro, contar con un mecanismo que le dé legitimidad a sus acciones, aunque éstas no necesariamente se deciden con la participación que se desprende de dichos foros.

De acuerdo con uno de nuestros informantes, el Consejo Nacional del Compromiso Social por la Calidad de la Educación no es una organización civil *per se* sino un órgano consultivo que creó el propio gobierno federal en la administración de Vicente Fox,

[...] sí conjunta varios actores institucionalizados, me parece que es un buen ejemplo de red, de una red de política de educación básica, porque hay diferentes actores de los diferentes sectores. Pero a la hora que analizas ese consejo tiene una fuerte predominancia del sector empresarial, ya que [este último] lo preside, tiene vínculos muy específicos con la comunicación, con las televisoras específicamente y con actores empresariales muy importantes, como Bimbo y otras empresas (SP-2, 2013: 6).

Hasta aquí, podemos decir que el Consejo Nacional del CSCE tiene los problemas que caracterizan a los foros que crea el gobierno para que diferentes grupos sociales tengan la oportunidad de expresar sus posturas e intereses con relación a un problema público, en este caso la educación básica.

Dada la asimetría entre las subredes y al interior de las subredes creemos que la integración del “compromiso social” sesga las preferencias de la sociedad, pues las subredes participantes no alcanzan a captar las demandas sociales específicas, ni

a establecer y ordenar sus preferencias; tampoco existe el reconocimiento por parte de la sociedad de las subredes que los representan en dichos foros, y, finalmente, este tipo de invitación del gobierno a la participación de la ciudadanía en la educación ha propiciado subredes “fuertes” que sesgan aún más la participación al tener mayor posibilidad de expresarse y gestionar sus demandas, mientras se genera precaria participación de las subredes menos organizadas para hacer lo mismo.

Es importante señalar que el gobierno se ha centrado en el diseño institucional y en formalizar el acuerdo político con los sectores social y económico. Sin embargo, es un error pensar que tender puentes de comunicación entre el gobierno y la sociedad (comités, consejos ciudadanos, etc.) garantiza la amplia participación social o que las subredes representen auténticamente a la ciudadanía y que ello incide en generar “buen gobierno”. En el terreno de lo ideal, desde el punto de vista del análisis de política pública, el gobierno debería actuar en función de las presiones de diferentes actores (sociales, económicos y políticos) y procesar sus demandas en las políticas del sector educativo, sin embargo, este ejercicio reclama un conjunto de capacidades y destrezas de las subredes para lograr que las autoridades: a) transparenten su información, b) consulten a los participantes sobre programas futuros o presentes y c) los tomen en cuenta como parte de la deliberación de la decisión, es decir que la consulta no sólo se quede en el nivel de emitir la opinión.

En la actualidad es frecuente encontrar consejos consultivos en la legislación federal y local, en donde el gobierno participa como expositor de propuestas y receptor de demandas y opiniones, muchas veces presidiendo los consejos; sin embargo, la mayor parte de éstos no han funcionado porque sus acuerdos no son vinculantes, es decir, no existe obligación de la autoridad de analizar y responder a las demandas de las subredes. Con frecuencia el propio gobierno les resta legitimidad y la información que las diferentes subredes reciben de la autoridad no es completa ni clara porque comúnmente se entrega en formatos burocráticos que requieren interpretación por parte de los usuarios. Esto disminuye sus posibilidades de argumentación frente a los representantes del sector educativo con quienes discuten.

En síntesis, creemos que el Consejo Nacional del CSCE representa la red de política de educación básica, sin embargo una de las limitantes fundamentales es el poder corporativo con la que cuentan algunas de las subredes, lo que imposibilita el ejercicio de la autonomía, representatividad y legitimidad del Consejo. La estructura tradicional de representación de los intereses de los diversos actores ha estado dominada por formas de organización corporativa verticales, sin que se garanticen procesos de democratización al interior de las corporaciones y sin que las corporaciones efectivamente jueguen el papel amplio de representación que se les asigna. En efecto, nada garantiza que en el Consejo Nacional (y aún en los estatales) los representantes de los organismos corporativos de mayor peso político, tales como el SNTE, la SEP y las empresas con mayor poder económico, como las

grandes televisoras, entre otras, ejerzan con la misma capacidad e intensidad la defensa de sus intereses específicos, en comparación con otras subredes que componen el consejo, como los grupos de investigadores y académicos, las universidades y las asociaciones de padres de familia, entre otros. En esta situación, destaca la conveniencia de “conocer los procesos socioculturales que pueden facilitar tanto la formación de actores sociales como el aprendizaje colectivo de la participación” (Olvera, 2003: 23).

A pesar de esa conformación desigual y de su funcionamiento, según Miranda (2010: 44), dicho compromiso social instaló algunos temas importantes en la agenda política que se convirtieron en ejes importantes de la acción educativa del gobierno, tales como la conformación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa para que empezara a trabajar en 2003 y los exámenes de ingreso a la carrera docente y para acceder a los cargos directivos de educación básica. Con base en el conocimiento de los temas incluidos en la agenda del Consejo Nacional de CSCE de 2012, los resultados de la contienda electoral y las primeras acciones del nuevo gobierno en el sector educativo coincidimos con Miranda (2010) en el sentido de que este foro ha podido impulsar a través de sus demandas acciones públicas importantes en la educación básica del país, como la autonomía del INEE, el censo de escuelas y maestros y la instauración del servicio profesional docente a principios de 2013.²¹

En otras palabras, el Consejo Nacional del CSCE ha promovido la política de evaluación de logro educativo de alumnos, la política de evaluación y formación tanto para el ingreso como para la promoción de profesores y directivos de educación básica, acciones que repercuten de forma directa en la implementación de la RIEB. Pensamos que este órgano consultivo no tuvo incidencia directa en el diseño de la reforma curricular debido a su carácter teórico-técnico y al carácter no vinculante de los acuerdos que en él se forman que se conjugó con la subrepresentación de las universidades y los grupos de especialistas en dicho consejo. El análisis de la información recabada nos dará elementos empíricos para someter a prueba esta afirmación.

Es necesario, por lo demás, considerar que el Consejo Nacional del CSCE funciona paralelamente a diferentes grupos sociales que no formaban parte de dicho consejo o no se sentían representados por él pero de igual forma pugnaron para que dichas acciones gubernamentales se concretaran.

²¹ Cf., nota 17 de la página 127. Por otro lado, en el informe anual de Mexicanos Primero correspondiente a 2012 Ahora es cuando ellos aseguran que existen cuatro caminos para la transformación: recuperar la rectoría del Estado mexicano en educación; la profesionalización docente; un gasto transparente y eficiente; y la autonomía y participación en las escuelas (2012: 28, 31, 35 y 39).

La Alianza por la Calidad de la Educación, 2008

El 15 de mayo de 2008 fue firmada la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). Su presentación fue resultado de un acuerdo tomado entre los más altos representantes del Gobierno Federal y del SNTE,²² lo que puso en evidencia la fuerte relación que existía entre estas dos instancias en la administración calderonista. La ACE representa un nuevo pacto político en la educación básica que revisa y actualiza los principales objetivos del ANMEB. La ACE tiene un solo propósito, impulsar una “profunda transformación del sistema educativo nacional” para mejorar la calidad de la educación (GF-SNTE, 2008: 5). Para lograr dicha transformación en la ACE se establecieron cinco acciones prioritarias dirigidas, cada una de ellas, a un problema específico de la educación básica: 1) modernización de los centros escolares; 2) profesionalización de los maestros y las autoridades educativas; 3) bienestar y desarrollo integral de los alumnos; 4) formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; y 5) evaluar para mejorar (*ibid.*: 6). Es importante resaltar las dos últimas acciones que están íntimamente relacionadas con el objetivo de este trabajo. Por un lado, la cuarta acción estableció el compromiso de llevar a cabo la revisión curricular orientada al desarrollo de competencias y habilidades mediante la reforma de enfoques, asignaturas y contenidos de la educación básica (*ibid.*: 22). El dominio de las tecnologías de la información y la comunicación, como herramientas del pensamiento, y la enseñanza del idioma inglés desde el preescolar fueron los principales cambios con el propósito de articular los tres subniveles de la educación básica. Por otro lado, según la quinta acción “la evaluación debía servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas” (*ibid.*: 23) y tuvo como propósito lograr la articulación del Sistema Nacional de Evaluación mediante la conjunción de instancias, procesos y procedimientos existentes. No obstante, todavía en los últimos meses de 2012 aún se estaba revisando el proyecto del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica, del cual se desconocían detalles. El documento oficial del Gobierno Federal sobre la ACE señala que la evaluación sería exhaustiva y periódica para todos los actores del proceso educativo. También especifica el establecimiento de estándares de desempeño por nivel escolar, por centro escolar, para personal directivo, personal docente y educando y para padres de familia y tutores, como también para equipamiento, medios e insumos didácticos (*ibid.*:

²² La ACE se dio a conocer mediante un escueto y esquemático documento de 24 páginas. Fue muy significativo que lo firmaran dos actores: el Gobierno Federal (agrupando para esta ocasión a las secretarías: SEP, SHCP, SEDESOL y Salud) y el SNTE. Es decir el nivel de diálogo alcanzado por la representante del sindicato fue a nivel del presidente de la República, razón por la cual cuando se cita a la ACE la fuente es Gobierno Federal (GF) y el SNTE.

24). Por otra parte, después del 15 de mayo de 2008 fecha en que se firmó la ACE y hasta diciembre de 2012, “ninguno de los asuntos que no estaban contemplados en las leyes, se habían institucionalizado, no había norma escrita, ni siquiera un Acuerdo secretarial que hiciera obligatorios los puntos del contrato entre el gobierno y el SNTE” (Ornelas, 2012: 77).

La ACE fue un acuerdo cupular entre el SNTE Y LA SEP. Fue un acuerdo político entre dos actores que coincidieron en el propósito de mejorar la calidad educativa. Sin embargo la forma en que se fueron ejecutando las acciones hizo patente que el Estado, con el fin de lograr algunos puntos estratégicos relacionados con el magisterio como la evaluación exhaustiva y periódica a docentes, tuvo que ceder la dirección de algunas instancias clave de la SEP a cuadros del SNTE. En otras palabras el acuerdo trascendió de la dimensión eminentemente política a la técnica y permitió al SNTE instalarse en las oficinas de la SEP para realizar tareas que competen exclusivamente al ejecutivo y que tendrían fuertes repercusiones en el SEN. Este hecho en estricto sentido no contraviene lo establecido en los artículo 12 y 48 de la *Ley General de Educación*, que estipula que les corresponde a las instancias de la SEP determinar los planes y programas de estudio, tomando en consideración las opiniones de las autoridades educativas locales y los diversos sectores sociales involucrados en la educación (1993: 55 y 73). El SNTE en el sexenio calderonista no solamente opinó sobre planes y programas de estudio sino que el Estado le concedió el lugar de autoridad educativa para que tuviera la competencia normativa para determinarlos. Pensamos que el SNTE en este contexto tuvo posibilidad de aumentar su poder y defender al interior de la SEP sus intereses políticos y laborales, dejando en segundo término la calidad educativa. El análisis de la información recabada nos dará elementos empíricos para sostener esta sospecha.

Es de hacer notar que en la reunión en que fue signada la ACE no figuraron, como en la firma del *Compromiso social por la calidad de la educación*, personajes del sector empresarial mexicano ni los concesionarios de la televisión comercial. “Nuestra alianza”, dijo la lideresa del SNTE en su discurso, es el principio de una “revolución educativa”, expresión también empleada en diferentes momentos por el presidente de la República, Felipe Calderón y la secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota para señalar la intención de emprender cambios sustanciales en la educación del país (Ornelas, 2012: 51).

De acuerdo con el Observatorio Ciudadano de la Educación²³ (OCE, 2009), algunos organismos recibieron con entusiasmo a la ACE, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano

²³ El Observatorio Ciudadano de la Educación es una organización no gubernamental dedicada a ejercer una observación crítica de las políticas gubernamentales en el campo educativo y está conformado principalmente por especialistas en educación.

de Desarrollo (BID), así como importantes líderes de opinión en México. Otros grupos, como los del magisterio en algunos estados, expresaron su desacuerdo abierto hacia ella, debido al rechazo a la evaluación a docentes en los términos que estableció la ACE, al extremo de cerrar las escuelas. También hubo numerosas críticas y cuestionamientos por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), investigadores, expertos educativos y sectores de la sociedad civil. Aunque en los últimos años de la administración calderonista la SEP y el SNTE insistieron en impulsar las acciones establecidas como prioritarias en la ACE, el camino no estaba claro para muchos observadores interesados en la educación, cuando menos hasta 2012.

Este pacto se advierte posicionado por encima del *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, ya que este último está concentrado en lograr seis objetivos generales para todos los niveles y modalidades del sistema educativo y cinco temas llamados transversales. Tanto a los objetivos como a los temas transversales se les liga con acciones y metas específicas de diversas instancias educativas y gubernamentales para que intervengan en la implementación de la política diseñada para el sector en plazos estrictos. Mientras la ACE se concentró –como hemos visto– en cinco cursos de acción dirigidos a la educación básica, y el punto nodal era la forma en que iban a ser evaluados los docentes, directores de centros escolares, supervisores y directivos del sistema educativo, el acuerdo político estableció que mientras no se articulara un Sistema Nacional de Evaluación el instrumento para valorar el desempeño escolar de los alumnos –y por lo tanto de los maestros– sería la prueba ENLACE aplicada por la SEP.²⁴

El PSE y la ACE fueron diseñados para cubrir diferentes universos y la parte del Programa Sectorial que se refería a la educación básica no era del todo consistente con la ACE. La tarea que se encontraba pendiente era incorporar aquellas acciones establecidas en la ACE que no fueron contempladas en el Programa Sectorial, por lo cual hasta finales de 2012 se tenía un futuro incierto, ya que no existía un acuerdo secretarial que le diera formalidad jurídica y con el tiempo corría el riesgo de diluirse para convertirse en un acuerdo político más, sin entrar a fondo en el mejoramiento de la educación en nuestro país.

Como se dijo con anterioridad, la ACE fue resultado de un acuerdo político en el que hubo negociaciones y acuerdos políticos meses antes de que se anunciara, sin embargo, también fue la síntesis de dos documentos, uno elaborado por el Gobierno Federal a través de la SEP, el *PSE 2007-2012* y el otro elaborado por el SNTE

²⁴ Debemos tener presente que el periodo de estudio de esta investigación abarca del año 2000 a 2012. A partir de 2013 tuvieron lugar varios acontecimientos de los cuales queremos resaltar uno en especial, el establecimiento de las bases normativas para que se gestara el Sistema Nacional de Evaluación.

titulado *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI: conclusiones y propuestas del IV Congreso Nacional de Educación y II Encuentro Nacional de Padres y Maestros*. Al elaborar el programa sexenal, la SEP cumplió con un mandato constitucional (artículo 26) y lo presentó en noviembre de 2007. El SNTE preparó el documento para el Congreso Nacional de Educación que tuvo lugar en mayo del mismo año y en el que presentó sus propuestas. En principio, ambos, la SEP y el sindicato buscan el mismo objetivo, mejorar la educación, pero protegiendo intereses de grupos diferentes y estos documentos sentaron las bases de las acciones consideradas en la ACE (Ornelas, 2012: 55). El PSE se centró en ofrecer a niños, jóvenes y adultos más opciones de educación, calidad, evaluación, transparencia y rendición de cuentas, en tanto el modelo del SNTE se enfocó en aspectos que tienen que ver más con las condiciones de trabajo de los profesores de educación básica, como salarios, prestaciones, incentivos, infraestructura y más fondos para la creación de nuevas plazas para maestros y directivos; además propuso al gobierno canalizar mayores recursos a lo que denominó los “determinantes estructurales de la educación”, como salud, alimentación, subsidios para las familias de bajos recursos y seguridad pública.

La estrategia seguida por el SNTE en el Congreso Nacional de mayo de 2007 fue legitimar ante sus agremiados y representantes de padres de familia, un documento que fue preparado con anterioridad y luego propuso las conclusiones de dicho evento al presidente de la República en junio del mismo año, es decir, cinco meses antes de que la SEP presentara el PSE. La presentación de la ACE fue en mayo de 2008 y tuvo lugar en Palacio Nacional con una amplia difusión por parte de los medios de comunicación. En la ceremonia de la firma del Acuerdo el presidente de la República y la lideresa del SNTE invitaron a todos aquellos interesados en la educación a sumarse a la iniciativa, sin embargo, sólo para respaldarla y hacer lo que les correspondía de acuerdo con el documento, pues la decisión y la formulación ya estaban hechas, no había nada que analizar y reflexionar, el rumbo de la educación ya estaba trazado (*ibid.*: 53).

En este contexto fue anunciada, firmada y documentada la ACE que es considerada como un pacto político por medio del cual el presidente cumplió acuerdos políticos previos a las elecciones de 2006. La pregunta obligada es la siguiente: ¿puede un acuerdo cupular impulsar en mayor grado el desarrollo educativo que un programa integrado de políticas como el PSE? Según Ornelas “la retórica renovadora pero sin contenido, de acuerdo con estudiosos de reformas educativas en varias partes del mundo, produce un efecto de legitimación transitorio” (*ibid.*: 75-76). La Alianza instauró el marco para una serie de esfuerzos con miras a una reforma educativa diseñada para mejorar la calidad de la educación básica, pero no se concretó en cambios en la LGE y en el PSE. La ACE contenía algunos puntos previstos con

anterioridad en la LGE, pero aquellos puntos que no estaban respaldados por un instrumento normativo seguían corriendo el riesgo de ser una acción transitoria²⁵ hasta diciembre de 2012. En otras palabras la ACE de 2008 fue la retribución obligada del presidente Felipe Calderón al SNTE por haber aportado a su favor una gran cantidad de votos en la contienda electoral de 2006.

²⁵ Es una de las razones por las que la primera reforma impulsada por el gobierno del presidente Peña Nieto fue la educativa que consistió en la modificación a los artículos 3, 73 Constitucionales y en la Ley General de Educación y que requirió la elaboración de leyes secundarias: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que da vida al Sistema Nacional de Evaluación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

CAPÍTULO V

Usos de los resultados de las evaluaciones de logro educativo

Los tres ejes que organizaron la investigación documental y de campo fueron: a) el uso de la evaluación de logro educativo de los alumnos en la toma de decisiones de política; b) la reconstrucción del proceso decisorio de la RIEB; y c) la RIEB considerada como una política de educación básica. El último eje corresponde al estudio de caso, razón por la cual no fue separado de los dos primeros en el análisis e interpretación de la información.

El propósito de este capítulo es presentar el análisis de la información que corresponde al primer eje analítico, el uso de la evaluación de logro educativo de estudiantes como un elemento a considerar en la toma de decisiones en política de educación básica. El hilo conductor de su desarrollo tiene dos vertientes: la primera fue atender uno de los objetivos del estudio que consiste en identificar y ponderar la utilización de los informes de las evaluaciones de logro educativo por parte de las subredes que participaron en la argumentación y fundamentación de la RIEB; y la segunda, tratar de contestar dos de las preguntas planteadas por esta investigación, por una parte saber si existe un vínculo entre evaluación de logro educativo y la toma de decisiones en los procesos de cambio y reforma de la educación básica en México y, en caso de encontrar que sí existe dicho vínculo, entender cómo y en qué medida incidieron los informes de evaluación del logro educativo en la toma de decisiones de la RIEB.

En las líneas que siguen se presenta el análisis de datos sobre las evaluaciones de logro educativo tanto internacionales como nacionales, el cual se divide a su vez en tres secciones, en cada una de ellas se describirán las características de una de las pruebas, así como el uso que se le ha dado a sus resultados. Las evaluaciones en las que nos hemos concentrado son PISA, ENLACE y EXCALE.

Evaluación del logro educativo

En el capítulo I hicimos un revisión de las principales acciones de evaluación de estudiantes en educación básica en las últimas cuatro décadas, así como de la difu-

sión que se ha hecho de sus resultados. Es importante destacar que aunque existen diversas evaluaciones de logro escolar en México, en este estudio hemos decidido enfocarnos en tres pruebas, una internacional –PISA– y dos nacionales –ENLACE y EXCALE–. La razón de esta decisión es que en la investigación documental y de campo encontramos que son las pruebas de logro educativo más importantes en nuestro país. Ahora bien, se trata de pruebas diferentes tanto en lo relativo a su concepción y diseño como en lo relativo a la utilización de sus resultados. En las siguientes páginas expondremos la percepción sobre estas pruebas de veintidós personas entrevistadas, pertenecientes a las siete subredes de política de educación básica contempladas en la investigación.

Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes

Características de la prueba. Como mencionamos en el capítulo I, PISA es un programa que organiza la OCDE, un estudio comparativo que se realiza en nuestro país cada tres años.

De acuerdo con el INEE (2013),¹ el objetivo de esta prueba es conocer el nivel de habilidades necesarias que han adquirido los estudiantes para participar plenamente en la sociedad, centrándose en dominios claves como lectura, ciencias y matemáticas. Mide si los estudiantes tienen la capacidad de reproducir lo que han aprendido, de transferir sus conocimientos y aplicarlos en nuevos contextos académicos y no académicos, de analizar, razonar y comunicar sus ideas efectivamente, y de seguir aprendiendo durante toda la vida. Para PISA, esos dominios están definidos como competencia (*literacy*) científica, lectora o matemática.

Las escalas de lectura, matemáticas y ciencias están graduadas con base en la complejidad de la competencia, de tal manera que los niveles de logro son acumulativos. El nivel máximo implica el dominio de todas las tareas definitorias de los niveles anteriores. El sentido preciso de los niveles de desempeño es distinto, desde luego, para cada escala. Las escalas de lectura y matemáticas son independientes entre sí, dado que los niveles tienen significados diferentes y tamaños distintos en la escala global para cada una de las competencias que mide PISA (tablas 3 y 4).

Es una prueba que se centra en medir la capacidad de los jóvenes para usar su conocimiento y sus destrezas para afrontar los retos de la vida real en las sociedades modernas más que en determinar lo que se domina de un currículo escolar. Bajo esta perspectiva de competencias, PISA se interesa en el repertorio de conocimientos y habilidades adquirido tanto en las escuelas como fuera de ellas y en el potencial para reflexionar y usar este repertorio en situaciones o escenarios diversos (INEE, 2013a). Por este motivo, también se evalúan habilidades generales, tales

¹ Las citas que no tienen número de página fueron consultadas en los portales de internet o páginas web de las diferentes instituciones.

Tabla 3**Descripción genérica de los niveles de desempeño**

Niveles	Descripción genérica
Nivel 6	Situarse en uno de estos niveles significa que un estudiante tiene potencial para realizar actividades de alta complejidad cognitiva: matemática, científica u otras.
Nivel 5	
Nivel 4	
Nivel 3	Por arriba del mínimo necesario y, por ello, bastante bueno, aunque no el deseable para realizar actividades cognitivas más complejas.
Nivel 2	Identifica el mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad contemporánea.
Nivel 1a	Insuficientes o bajos (en especial debajo del nivel 1 o 1b) para acceder a estudios superiores y desarrollar las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento.
Nivel 1b	
Debajo del nivel 1 o 1b	

Fuente: INEE (2013).

Tabla 4**Niveles y rangos en las escalas globales de lectura, matemáticas y ciencias de PISA**

Nivel	Rangos		
	Lectura	Matemáticas	Ciencias
6	Más de 698.32	Más de 669.30	Más de 707.93
5	625.61 a menos de 698.32	606.99 a menos de 669.30	633.33 a menos de 707.93
4	552.89 a menos de 625.61	544.68 a menos de 606.99	558.73 a menos de 633.33
3	480.18 a menos de 552.89	482.38 a menos de 544.68	484.14 a menos de 558.73
2	407.47 a menos de 480.18	420.07 a menos de 482.38	409.54 a menos de 484.14
1	a. 334.75 a menos de 407.47 b. 262.04 a menos de 334.75	357.77 a menos de 420.07	334.94 a menos de 409.54

Fuente: INEE (2013).

como la familiaridad con las nuevas tecnologías, las estrategias de manejo de los propios aprendizajes y la resolución de problemas (Martínez y Blanco, 2010: 105).

La escala de lectura, por ejemplo, tiene seis² niveles; el nivel máximo implica “lectores capaces de realizar con detalle y precisión múltiples inferencias, comparaciones y contrastes. Comprensión completa y detallada de uno o más textos” (INEE,

² Dicha escala divide en dos el nivel 1, lo cual significa que la escala es realmente de siete niveles y no de seis. La escala de lectura establecida en 2000 estaba conformada por cinco niveles (OCDE, 2006: 63). Es decir, entre otras cosas, que la métrica del instrumento varió, lo cual afecta la comparación de la medida con las subsiguientes aplicaciones.

2013: 59). El nivel más bajo representa lectores que sólo son capaces de “localizar un fragmento de información explícita ubicado en un lugar evidente dentro de un texto corto con estructura sintáctica sencilla [...]” (*ibid.*: 60).

La escala de matemáticas tiene seis niveles, el nivel máximo lo logran aquellos alumnos que

utilizan su entendimiento y comprensión junto con el dominio de las relaciones y las operaciones matemáticas simbólicas y formales para desarrollar nuevos enfoques y estrategias a la hora de tratar situaciones inusitadas. En este nivel los alumnos pueden formular y transmitir de manera precisa las acciones y reflexiones relativas a sus descubrimientos, interpretaciones, argumentos y su adecuación a las situaciones originales (*ibid.*: 35, tabla 3).

El nivel más bajo de logro lo obtienen aquellos alumnos que

saben responder a preguntas relativas a contextos habituales en que está presente toda la información pertinente y las preguntas están bien definidas. Son capaces de identificar la información y de realizar procedimientos rutinarios siguiendo instrucciones directas en situaciones explícitas. Pueden realizar acciones obvias y que se deduzcan de manera inmediata del estímulo dado (*ibid.*: 36, tabla 3).

Por su parte, la escala de ciencias tiene seis niveles, el nivel máximo lo alcanzan aquellos alumnos que

demuestran de manera clara y consistente un pensamiento y un razonamiento científico avanzado, y usan su comprensión científica en la solución de situaciones científicas y tecnológicas no familiares. Pueden usar el conocimiento científico y desarrollar argumentos que sustenten recomendaciones y decisiones centradas en contextos personales, sociales o globales (*ibid.*: 49, tabla 3).

En contraste, el nivel de desempeño más bajo en la escala global de ciencias lo tienen aquellos alumnos que “tienen un conocimiento científico tan limitado que sólo pueden aplicarlo a unas pocas situaciones que les sean familiares. Dan explicaciones científicas obvias que se derivan explícitamente de las evidencias dadas” (*idem.*).

La prueba está dirigida a muestras que van de cuatro mil quinientos a diez mil estudiantes de una muestra mínima de ciento cincuenta escuelas para asegurar la representatividad del país en su conjunto, es decir, para poder hacer inferencias para el país; no así para regiones o estados. Los países pueden solicitar ampliar la muestra de sus centros educativos para tener mayor representatividad. La población objetivo son los estudiantes entre 15 años tres meses y 16 años dos meses (de manera

abreviada se dice población de 15 años). En el caso de México esta población está inscrita principalmente en educación media superior, tanto en bachillerato como en profesional técnico (CONALEP), pero también hay estudiantes en secundarias generales, técnicas o telesecundarias (INEE, 2013a). Los alumnos en este nivel de estudios deberán estar inscritos al menos en primero de educación secundaria.

Se aplican dos tipos de instrumentos: uno, al que de manera habitual se le conoce como “prueba” que, de hecho, consiste en trece diferentes versiones de cuadernillos, y el otro son los cuestionarios de contexto dirigidos al estudiante y al director del centro escolar. La duración total para responder el cuadernillo y el cuestionario del estudiante es de dos horas y media (dos horas para la prueba y de veinte a treinta minutos para contestar el cuestionario), incluyendo descansos. Los directores escolares contestan en aproximadamente veinte minutos el cuestionario diseñado para ellos (*idem.*).

Tabla 5
Número de escuelas y estudiantes de PISA

Ciclo	Escuelas	Estudiantes
2000	183	5 276
2003	1 124	29 983
2006	1 140	33 706
2009	1 535	38 250
2012	1 471	33 806

Fuente: INEE (2013).

Como se manifestó líneas arriba, el organismo responsable ante la OCDE de coordinar la implementación del proyecto en todas sus fases es el INEE (*idem.*) a partir de la ronda de 2003. Desde el ingreso de México a la OCDE, el país ha participado en cinco rondas desde 2000 hasta 2012, en forma trianual. El número de escuelas y estudiantes que participaron en cada ronda se presentan en la tabla 5.

Usos de los resultados. Para nosotros es importante indagar qué, quiénes, cómo y por qué utilizan los resultados de la prueba aquí revisada. Nos apoyaremos en la información proporcionada por nuestros entrevistados y en los informes de resultados de las cinco rondas de aplicación de PISA para tratar de responder a las interrogantes.

- *Para el establecimiento de metas nacionales.* En el discurso del PND (2007-2012), del PSE (2007-2012), del *Proyecto Visión México 2030* (2007) y en reformas como la RIEB (2011) se habla de alcanzar metas con relación a los puntajes de PISA. Este hecho sugiere que sí se está haciendo uso de los resultados de la prueba para fundamentar la planeación y cambios en la política educativa del país, es decir, cuando

menos en el discurso se hace referencia al pobre desempeño en la prueba PISA de los jóvenes entre 15 y 16 años que están en las aulas del SEN. Sin embargo, este tipo de uso puede ser riesgoso y limitado como sustento de la política educativa ya que en los planes y programas de desarrollo no existe evidencia de que sean analizados y utilizados otros datos que PISA aporta, como los estudios de contexto. Los tomadores de decisiones parecen tomar sólo en cuenta el dato duro de los resultados de la evaluación internacional, entre otros aspectos, para proponer medidas que ayuden a mejorar dicho puntaje. Es también cierto que cada tres años, cuando los medios de comunicación dan a conocer los resultados de PISA, normalmente hay reacciones de parte de la SEP, el SNTE, las comisiones de educación de la Cámara de Diputados y Senadores y las asociaciones civiles que están interesadas en la educación. Por esta razón algunos de los entrevistados afirman que la información se toma en cuenta de manera cíclica y con poca comprensión y análisis profundo de los resultados que arroja PISA.

El tema de la evaluación [PISA] es muy interesante porque es un tema cíclico [...]. [...] los medios de comunicación, sobre todo el Reforma [...], Sonia del Valle y su equipo, tienen por lo menos un mes de primeras y segundas planas sobre el tema de PISA. Eso sí obliga a la SEP, al Sindicato, a la propia Comisión de Educación, sobre todo a los funcionarios a tomar medidas de alguna forma, proponer cosas. Entonces, se toman medidas, se plasman metas, se refuerzan programas, etcétera, pero después pasa la ola, llega diciembre, enero (*sic*), y ya baja un poco [la presión] y entonces el tema de la evaluación ya no es tan importante (SP-2, 2013: 7-8).

La mayor parte de los entrevistados, a excepción de algunos integrantes de la *subred de burócratas*, coinciden en que al gobierno en turno le interesa el lugar que pueda ocupar nuestro país en relación con otros países que participan en PISA cada tres años.

Una cosa que preocupa muchísimo a todos los ministros de educación, no digamos de América Latina, sino de los países de primer mundo, es cómo salimos en PISA con respecto a los otros. Entonces es un tema que mediáticamente hablando, está muy colocado [...] (SEE-4, 2012: 5).

Por su carácter internacional y sus implicaciones políticas, la prueba PISA es importante desde el punto de vista mediático. La percepción en la que coinciden la mayor parte de los entrevistados es que el uso de las pruebas no se ha hecho con conocimiento profundo de sus resultados, por lo tanto, lo que se toma de ellas es superficial y fragmentario para tomar decisiones que tienen implicaciones importantes sobre el sector educativo, por ejemplo establecer metas expresadas en punta-

jes de PISA y, para lograrlo, orientar la educación hacia un modelo pedagógico por competencias; ello ha provocado que se hayan emprendido múltiples acciones que en la práctica han incidido de forma insuficiente en las aulas del SEN para mejorar la educación. En este tenor uno de nuestros informantes expresa:

Estamos más preocupados por los números y los *rankings* que [por] el proceso. [...] es justo el uso que el INEE ha procurado que no se tenga de la evaluación. Que oriente a la política pública en ese sentido, de decir, estamos haciendo todo esto para mejorar PISA, no puede ser que movamos así la política educativa. [...] PISA no demanda a los países un cambio de curriculum, demanda un cambio en la enseñanza, que los chicos vayan a la escuela y aprendan. Y eso es lo que no estamos logrando con suficiencia (SEE-2, 2012: 4).

Nuestro informante puso el acento en que los resultados de PISA deben orientar hacia un cambio en la enseñanza, esto habla entre otras cosas de la necesidad de la formación docente. Por su parte, otro de los informantes hace énfasis en la necesidad del cambio en la forma de gobierno del SEN. Y coincide con el testimonio anterior en un punto, para mejorar la educación no es suficiente cambiar el curriculum:

[...] estar en el primer lugar de PISA no implica solamente cambiar los planes y programas de estudio, implica cambiar la forma en que se gobierna el sistema educativo mexicano. [...] Es toda una situación de gobernanza a la que no se entra. Generalmente se ataca por los planes y programas de estudio que es muy importante, pero si no haces un cambio en las estructuras, pues tiene efectos muy limitados.

Pero sí, en todos los dictámenes, en todas las reformas se busca el aspecto de las evaluaciones como un insumo para justificar, aunque después el resultado de la propuesta no vaya a incidir directamente en eso [la mejora educativa], pero es algo muy común, porque si no lo haces, si no las usas pareciera que tu propuesta no es legítima, entonces, [se usan de] una forma superficial y hasta un poco racional. Está la evaluación ahí y la evaluación dice que estamos mal, pues hay que usarla para impulsar esta reforma, aunque los resultados de esa reforma no necesariamente me garanticen que vaya a mejorar [la educación], simplemente hay que plasmarlo... (SP-2, 2013: 9).

[PISA] sí se toma en cuenta, pero no de manera sofisticada (*sic*) como debería. [...] La gente de los medios analiza nada más los resultados, la gráfica, ahí la malinterpretan, más o menos ahí hacen lo que pueden; pero si hubiera una sociedad civil mucho más informada, me parece que tendría que haber medios más informados y entonces, entrarle al detalle, de qué implica sacar una buena calificación en PISA (SP-2, 2013: 9-10).

Otros de nuestros informantes de la *subred de políticos* piensan que los medios de comunicación usan los resultados de PISA para “golpear políticamente” a quien desean perjudicar –al secretario de educación en turno, al Congreso, al SNTE, etc.– para lograr otros fines, no para mejorar la educación y sostienen que los medios de comunicación no suelen buscar un conocimiento profundo sobre la elaboración, aplicación y resultados de una prueba internacional de las características de PISA.

Hasta aquí hemos visto que los resultados de la prueba internacional son utilizados como justificación para la planeación de la educación básica para establecer metas nacionales de logro educativo. Sin embargo, algunos entrevistados sostienen que los responsables de tomar decisiones deberían tener un conocimiento más especializado y profundo sobre la prueba PISA que les permita proponer y emprender acciones de mejora en la educación básica, fundamentados en una interpretación más completa de los resultados, por ejemplo, para plasmar metas nacionales de puntajes de la prueba internacional. Uno de nuestros informantes de la *subred de especialistas* comenta al respecto:

Yo creo que en el sexenio de Calderón las autoridades de la Secretaría de Educación Pública no dedicaron absolutamente ningún tiempo a analizar los resultados de las evaluaciones, a entenderlos, a discutirlos, de tal manera que les pudieran servir para tomar decisiones, ¡para nada! Ninguna, ni PISA, ni ENLACE, ni Excale, [...]; lo único que vieron fueron unas apreciaciones absolutamente parciales, superficiales, inexactas [...] que llevaron a concluir estamos mal, hay muchos estudiantes que están muy mal, se necesita mejorar la calidad de una manera totalmente vaga, imprecisa, sin análisis, sin contextos ni nada. [...] el hecho de que hayan puesto la meta del programa sectorial, llegar a 435 puntos de PISA, ese puro dato indica que no le entendieron, no saben de qué están hablando [...] (SE-1, 2012: 12).

La afirmación que recalca nuestro entrevistado con relación al poco entendimiento y discusión que han tenido los resultados de las evaluaciones de PISA al interior de la SEP, específicamente en la SEB, nos llevó a revisar qué representa para el SEN la meta del PSE 2007-2012 de alcanzar 435 puntos en pisa (SEP, 2007a: 15). Nos pudimos dar cuenta que el puntaje señalado técnicamente no tiene sentido debido a que considera un promedio combinado (*sic*) de las puntuaciones medias del país en matemáticas y lectura, a partir de la base de los 392 puntos obtenidos en promedio combinado en 2003 (OCDE, 2010: 1). Nos explicamos: con el fin de delimitar el nivel de competencia la prueba PISA utiliza una escala graduada con base en la complejidad de la tarea. Cómo lo habíamos visto, las escalas de lectura y matemáticas son independientes entre sí, dado que los niveles tienen significados diferentes y tamaños distintos en la escala global para cada una de las competencias

que mide PISA. Con base en esta característica de PISA resulta inadecuado establecer una meta en términos de puntaje promedio.

Por otra parte, el *Plan de estudios 2011. Educación básica* asegura, sin ningún tipo de cuestionamiento o problematización, que “la prueba PISA se ha convertido en un consenso mundial educativo que perfila las sociedades contemporáneas”. Creemos que resulta insuficiente tomar como única referencia los resultados (puntajes) de PISA para sustentar una política y dirigir los esfuerzos del SEN para alcanzar la meta. Bajo estas condiciones, el medio se convirtió en un fin en sí mismo. Hubiera sido aconsejable que la SEP se apoyara en los estudios de contexto de la misma prueba internacional para emprender otras acciones tendientes a atender la desigualdad e inequidad en el derecho a la educación. No obstante, el plan de estudios plantea que el currículo en su conjunto³ debe alcanzar el nivel 3 de PISA para el año 2021 como promedio en la sociedad mexicana; se trata de eliminar la brecha de los niños ubicados por debajo del nivel 2, y apoyar a quienes están en el nivel 2 y por arriba de éste (SEP, 2011b: 89).

Dicho propósito es aún más ambicioso que la meta establecida en la *Visión México 2030* (Presidencia de la República, 2007a), la cual previó alcanzar 500 puntos en PISA para el 2030. La meta del *Plan de estudios 2011. Educación básica* (SEP, 2011: 89-90) establece que los estudiantes que salgan de la secundaria deberán alcanzar para el año 2021 más de 500 puntos en las tres competencias (tabla 4). Creemos que el currículum y las acciones que desarrollen maestros y directivos al interior de la escuela con el fin de mejorar la calidad de la educación serán insuficientes para lograr dicho propósito. La escuela sólo puede responsabilizarse de la educación que imparte y no de lo que acontezca en otros ámbitos que indudablemente tienen incidencia en el desarrollo de competencias para la vida, que es lo que evalúa la prueba. En este sentido, la meta de alcanzar estos puntajes en la prueba PISA únicamente a partir del trabajo que pueda desarrollar el sector educativo está fuera del ámbito de lo posible. Cómo lo habíamos anticipado en el capítulo I, la educación es responsabilidad de la sociedad en su conjunto. Aunque el sector educativo mexicano ha realizado esfuerzos importantes para expandir la cobertura y ésta ha mejorado sustancialmente. Existen nuevos y complejos desafíos para mejorar la calidad de la educación. Los sistemas educativos pueden tener mayor posibilidad de avanzar en este rubro si conjuntan acciones que provengan de los sectores económico, político, social y cultural y que tengan como objetivo transformar las estructuras que inciden en las tareas cotidianas de los individuos. Para que un sistema educativo avance es necesaria una reforma educativa, pero, como parte de un conjunto de reformas estructurales en los ámbitos señalados. En otras palabras, las metas en forma de puntajes de PISA son inalcanzables, lo que las vuelve irrelevantes y demagógicas.

³ No explica a qué se refiere con “currículo en su conjunto”.

Veamos los resultados de PISA 2012. En relación con la competencia lectora, del total de jóvenes entre 15 y 16 años examinados, 11.0% se encontró en el nivel 1b, mientras que 27.5% se situó en el nivel 1a. Es decir, 38.5% de los estudiantes se encuentran en el Nivel I del dominio de la lectura en los términos de PISA. El 2.5% de los estudiantes se sitúan por debajo del nivel 1b, es decir, no son capaces de realizar el tipo de lectura más básico que mide PISA. De acuerdo con el reporte del INEE (2013: 58), la mayoría de los alumnos situados por debajo del nivel 1b puede leer –en el sentido técnico de la palabra– pero tienen serias dificultades para utilizar la lectura como herramienta para impulsar y ampliar sus conocimientos y habilidades en otras áreas. Estas personas pueden enfrentar dificultades en su paso inicial de la educación al trabajo y probablemente no podrán beneficiarse de nuevas oportunidades educativas y de aprendizaje durante la vida.

En relación con el dominio de las matemáticas, del total de los estudiantes mexicanos examinados en 2012, el 31.9% se situó en el nivel I de desempeño de la escala global de matemáticas y 22.9% por debajo de dicho nivel. Conforme datos del INEE (2013: 36), los estudiantes cuyo desempeño se ubica por debajo del nivel I son incapaces de tener éxito en las tareas más básicas que busca medir PISA. Esto no significa que no posean habilidad matemática alguna, pero la mayoría de estos alumnos probablemente tendrá serias dificultades para usar las matemáticas como herramienta para beneficiarse de nuevas oportunidades educativas y de aprendizaje a lo largo de la vida.

Respecto al desempeño en ciencias, 34.4% se situó en el nivel I y 12.6% por debajo de dicho nivel. En cuanto a la información del INEE (2013: 48), los estudiantes cuyo desempeño se sitúa debajo del nivel I tendrán serias dificultades en el uso de la ciencia para beneficiarse de nuevas oportunidades educativas y de aprendizaje a lo largo de la vida y en su capacidad de participar en situaciones de la vida relacionadas con la ciencia y la tecnología.

En otras palabras, en competencia lectora 41%, en el dominio de las matemáticas 54.8% y en el de ciencias 47% de los estudiantes se encuentra en el nivel I o por debajo de él. Una parte importante de los estudiantes mexicanos se ubican en el nivel I de las tres competencias, un nivel de desempeño que califica PISA como insuficiente o bajo. Estos datos ya nos muestran un problema en el nivel de aprendizaje que logran los alumnos al terminar la secundaria. El problema mayor se localiza en los estudiantes que en 2012 fueron examinados por la prueba PISA y se ubicaron por debajo del nivel I del dominio en lectura, matemáticas y ciencias ya que estos alumnos no son capaces de tener éxito en las tareas más básicas y tendrán problemas para continuar aprendiendo o conseguir oportunidades de trabajo (tabla 3).

En este orden de ideas, la meta establecida por la SEP en el PSE 2007-2012 (435 puntos en PISA) nos habla de una confusión y mal manejo de la información por el tratamiento superficial que se hace de los datos que provienen de los informes de

la OCDE. Haber establecido una meta de logro educativo de este tipo resultó poco útil al conocer los resultados de la aplicación de 2012, ya que los resultados de PISA son por cada una de las competencias evaluadas y no por un promedio combinado de ellas. Los resultados de la aplicación de 2012 revelan que los estudiantes obtuvieron una media de desempeño en la escala global de matemáticas de 413, y en la competencia lectora una media de 423 puntos (INEE, 2013: 38 y 61). Dado que PISA enfatiza un área o competencia diferente en cada ciclo de aplicación, la ronda de 2012 se enfocó en el área de matemáticas, por lo tanto los resultados de dicho año deberán ser comparados con el estudio de PISA 2003, debido a que ese año el enfoque también se concentró en matemáticas. De acuerdo con el informe de la OCDE, *Notapais* (2013: 1) sobre los resultados de PISA, encontramos que “entre PISA 2003 y PISA 2012, México aumentó su matrícula de jóvenes de 15 años en educación formal (de 58% a poco menos de 70%). El rendimiento de estos alumnos en matemáticas también mejoró (de 385 puntos en 2003 a 413 puntos en 2012). El mismo reporte destaca que “el aumento de 28 puntos en matemáticas entre PISA 2003 y PISA 2012 fue uno de los más importantes entre los países de la OCDE. Sin embargo, en PISA 2012, el 55% de los alumnos mexicanos no alcanzó el nivel de competencias básicas en matemáticas” (OCDE, 2013: 1). Es decir, no obstante el aumento del puntaje en matemáticas, la mayor parte de los estudiantes de 15 años continúan en el nivel 1 (en términos de PISA, un logro de desempeño académico insuficiente y bajo).

Es importante considerar que durante el gobierno calderonista la SEB encargó varios estudios a la OCDE antes de la RIEB y después para darle contenido y forma a la reforma, ello quiere decir, entre otras cosas, que la SEB hizo pagos importantes a la OCDE.⁴ Además, debemos considerar que las primeras rondas de PISA, en especial la de 2003 que enfatizó matemáticas, no tenían el grado de precisión que tiene los resultados de PISA 2012. Dada esta relación comercial e institucional entre la SEB y la OCDE, nos parece que el grado de veracidad e independencia para comunicar los resultados se pierde. En palabras de House (1994: 17), con frecuencia los evaluadores se limitan a hacer lo que quieren sus patrocinadores.

La meta de situar a los estudiantes mexicanos en 435 puntos –promedio combinado de las puntuaciones medias– ahora es un dato sin sentido, insuficiente para conocer si mejoró y en qué forma la educación básica del país en dos dominios, lectura y matemáticas. Esto nos lleva a confirmar lo que expresó nuestro entrevistado: las personas responsables de la planeación de la política educativa no tienen conocimiento detallado de los resultados de PISA, los datos que toman en cuenta

⁴ La OCDE encargó algunos de esos estudios a investigadores internacionales, como la Universidad de Londres y paradójicamente también encomendó otros a reconocidos investigadores mexicanos, cosa que no quiso hacer directamente la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) en el terreno nacional.

son superficiales y fragmentarios, lo cual puede provocar que se tomen medidas de política sin argumentos lo suficientemente sólidos desde el punto de vista técnico. Los deseos de alcanzar mejores resultados en PISA es un objetivo sin duda importante, siempre y cuando no se desvíe la atención de los viejos y graves problemas que tiene la educación en nuestro país, relacionados con el rezago educativo, formación inicial y continua para docentes, infraestructura digna de las escuelas, gestión escolar, materiales y libros de texto, plan de estudios, entre otros. Combinar evaluación estandarizada con acciones que tiendan a mejorar todos y cada uno de los elementos que intervienen en el complejo proceso educativo, podría darnos mayor posibilidad de cubrir el derecho a la educación de los niños y adolescentes mexicanos.

• *Para la definición de un nuevo modelo pedagógico.* Retomando la información obtenida en las entrevistas, se observa que los informantes concuerdan en que las evaluaciones más consultadas son PISA y ENLACE. Hemos descrito los usos más importantes de la primera y en el apartado 2 nos ocuparemos de la utilización que se le ha dado a la segunda. Otro punto en el que coinciden la mayor parte de los entrevistados es que en la utilización de los resultados de ambas pruebas está ausente el análisis detallado y la comprensión de los resultados, ejercicio necesario para que, con base en él, puedan tomarse decisiones de política educativa que puedan afectar positivamente la educación básica.

Otro de nuestros informantes se aventura en expresar una posible explicación de por qué se han tomado decisiones de amplia repercusión para el SEN con el fin de tratar de aumentar el puntaje de PISA, por ejemplo, el proponer un modelo pedagógico por competencias. Al respecto comenta que

[...] la prioridad que tenía [la SEP] en política educativa era la prueba PISA porque se convirtió en eje clave de la evaluación de la actual administración y [...] PISA evalúa competencias. Entonces probablemente esa pueda ser una lógica, [al contestarse] cómo generar esas competencias que se miden al final de secundaria con PISA [...]. No sé, yo digo, sería una posible razón, pero no sé qué jugó en la mente de quienes tomaron la decisión (SE-2, 2012: 2).

Llama la atención que en el PSE (2007: 15) el objetivo principal de la educación básica es “elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo”. En su lista de metas para alcanzar dicha finalidad, se encuentra en primer lugar, como se ha comentado, obtener 435 puntos en PISA para 2012. Es preciso señalar que se cambió a un modelo pedagógico por competencias desde 2004 en preescolar, 2006 en secundaria y 2008 en primaria; en 2011 se articuló, cuando menos en el discurso, todo el trayecto formativo básico con dicho modelo y un perfil de egreso. Todo ello tenía como objetivo mejorar el nivel de logro educativo, especialmente el que se refleja en PISA después de 12 años de escolaridad de los

jóvenes. Sin embargo nuestros informantes de la *subred de especialistas* son escépticos al señalar que

[...] el uso del término competencias es una moda reciente, pero todos los currículos siempre han pretendido desarrollar competencias aunque no sea la palabra, pero claro que lo tenían presente. Entonces yo creo que el hecho de que PISA no esté diseñada para evaluar curriculum es lógico, porque son muchos países, pero es perfectamente compatible y empíricamente se ve, es congruente, al menos con Excale y con las pruebas latinoamericanas [...] (SE-1, 2012: 25).

Otro testimonio coincide con la anterior percepción:

PISA dice que evalúa competencias para la vida en tres ámbitos, comprensión lectora, competencia matemática, y científica. ¿Realmente mide competencias en todo?... pues no. En el caso de comprensión lectora sí, en el caso de matemáticas es muy complicado zafarte del curriculum cognoscitivo e informativo. [...] internamente hay un debate de si la prueba es más curricular o por competencias. ¡Claro que son curriculares! pues de dónde sacas tú las evaluaciones, pues de ahí verdad, ni modo que de dónde. [El término competencia] está de moda y en pedagogía desafortunadamente muchas cosas son modas (SEE-1, 2012: 23).

Otro informante enfatiza la compatibilidad de PISA con EXCALE porque esta última está alineada al curriculum. Los resultados de PISA y EXCALE, hasta 2012, apuntaban a la misma conclusión: la mayor parte de los jóvenes del país tienen resultados insuficientes en las evaluaciones de logro educativo. De acuerdo con el mismo informante, es importante tener pruebas internacionales en un sistema de evaluación. Al respecto señala que

[...] una buena política de evaluación, un buen sistema de evaluación, tiene que incluir evaluaciones internacionales en una forma muy bien pensada, integrada con sus elementos. Los resultados de PISA son muy congruentes con los de Excale, no hay contradicción [...]. Con ENLACE no lo sé porque no lo he analizado bien... [...] (SE-1, 2012: 24).

Sin embargo, los entrevistados de la subred de burócratas encargados de diseñar u operar la reforma están seguros de que la RIEB actualmente desarrolla competencias. Dicha subred piensa que algunos expertos en educación y docentes tienen la percepción de que se está proponiendo lo mismo que en el curriculum de 1993, de que únicamente están utilizando palabras diferentes. Al respecto uno de los informantes perteneciente a dicha subred expresó:

[...] nosotros nos vamos más con PISA porque evalúa competencias, es decir, no evalúa conocimientos como es el caso de ENLACE. El enfoque de la reforma es por competencias, justamente [el objetivo es] que los alumnos se vayan preparando para la vida, para tener las herramientas necesarias para poder enfrentar cualquier tipo de situación y [...] ENLACE está ligada más bien a conceptos, es otro tipo de evaluación, por supuesto que también la consideramos, pero en general no se considera tanto como los resultados de la prueba PISA (SB-5, 2012: 9).

[...] las reformas llevan su tiempo y creo que sí, estamos en este primer momento de entender qué es un aprendizaje esperado, cuál es el perfil de egreso, qué son los estándares, o sea, tantos términos que de repente llegan. Hubo quien simplistamente decía es que “es lo mismo”, nada más le cambiaron el nombre. En los maestros había esa idea de es que “es igual como yo lo hacía, pero ahora ya no se llaman objetivos o propósitos, ahora se llaman aprendizajes esperados”, por ejemplo. Pero no podemos ser tan simplistas, en ese sentido hay que ir mucho más allá y entonces en ese camino vamos, creo que vamos bien, falta constatar qué pasa en la práctica docente (SB-5, 2012: 10-11).

Otro informante que pertenece a la misma *subred de burócratas*, en la que recayó la responsabilidad del diseño curricular de la RIEB, explica que dado que PISA es su referente internacional y dicha prueba mide el grado de desempeño en ciertas competencias, el curriculum fue diseñado teniendo en mente el desarrollo de las mismas.

[...] PISA evalúa competencias, los programas [de la RIEB] no están diseñados por competencias [...]. Un planteamiento mucho más acercado al modelo por competencias es el de preescolar, no así el de primaria y secundaria que están diseñados para “desarrollar competencias”. [...] En el caso del modelo por competencias son propuestas en donde no se pueden ver los cortes entre disciplinas. En una propuesta por competencias están temas más generales y a partir de eso se van estudiando diferentes aspectos. En el caso de un modelo para el “desarrollo de competencias” partimos del conocimiento de determinadas asignaturas, en preescolar es en campos formativos, y entonces a partir de ahí tenemos ciertas competencias que queremos desarrollar en los alumnos, que queremos fortalecer en los estudiantes. Partimos de cinco grandes competencias y les llamamos para la vida porque no se terminan de desarrollar con la educación básica, son competencias de largo alcance, pero que además sientan las bases para ese proceso formativo que pueden continuar los estudiantes. Además de esas cinco competencias para la vida, tenemos competencias que se van desarrollando por asignatura y esas competencias igual se desarrollaron durante toda la educación básica, en el caso de preescolar tenemos competencia para el nivel, pero también esas competencias están asociadas a cada uno de los campos formativos.

[...] partimos de referentes internacionales, PISA tiene como referente la competencia. Nos preguntamos ¿qué implica la competencia? Implica tener una concepción distinta de la enseñanza y no puedo evaluar competencias porque en el caso de la educación básica lo que tengo son metas de largo alcance (hasta que concluya la educación secundaria), pero sí puedo ir viendo el desarrollo de su gradualidad a través de los aprendizajes esperados, que son enunciados que me permiten evaluar el desempeño de los alumnos, ver qué están aprendiendo y cómo están aprendiendo, necesitábamos que en esos enunciados se pudieran identificar los conocimientos, las habilidades, las actitudes y los valores que están implícitos para que entonces vayan dando la gradualidad de esa competencia y es como nosotros vamos incorporando estos referentes, estos resultados de evaluación (SB-3, 2012: 2).

Este testimonio viene a confirmar la hipótesis de un integrante de la subred de especialistas, sobre porqué se había decidido un enfoque por competencias, la posible explicación era que si PISA evalúa competencias, la pregunta por parte de quienes tomaron decisiones fue ¿cómo generar esas competencias que se miden al final de secundaria con PISA?

Hasta aquí se ha visto que los informes de resultados de las pruebas PISA sí son utilizados en la planeación de la política de educación básica de nuestro país, como también fueron utilizados para fundamentar y proponer un nuevo modelo pedagógico y establecer metas en el *Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica* (2011) y el *Plan de estudios 2011. Educación básica*. También hemos visto que sí se hace referencia a la prueba en términos de metas a alcanzar pero sin un estudio a fondo de sus resultados, se usan de manera superficial y fragmentaria. Por otra parte, es importante reflexionar por qué se utilizó PISA y no las pruebas estandarizadas nacionales como EXCALE y ENLACE que están alineadas a los contenidos de las asignaturas del currículum.

• *Para la decisión de política educativa: en búsqueda de legitimidad.* A través de las entrevistas se encontró que existe consenso entre la mayoría de los informantes en la percepción de que en el proceso decisorio de la política de educación básica tiene un peso preponderante la dimensión política de la política. Al respecto un informante comenta:

Sí se consultan [las evaluaciones], pero no es la base en la que se toma la principal decisión de cambio de currículo y se consultan más unas evaluaciones que otras, por ejemplo, se consulta más PISA para algunas cosas, algunos detalles; [...] ENLACE para otros detalles, depende de qué es lo que estén haciendo y Excale raramente se toma en cuenta [...]. No entiendo mucho por qué pasa esto [...], lo que sí creo es que está pesando más el proceso político por sí mismo que la información que puedan tener para la toma de decisiones (SE-1, 2012: 12).

En la investigación documental se encontraron dos textos que nos indican la importancia que le dio la SEP a las recomendaciones elaboradas por la OCDE para mejorar el desempeño del SEN durante el sexenio calderonista, las cuales tienen íntima relación con los resultados de PISA de 2006. Un primer documento, *Reflexiones sobre el desempeño del sistema educativo mexicano* (Hopkins, Ahtaridou, Matthews *et al.*, 2007), es un trabajo solicitado por la SEP a la OCDE, cuando esta última ya tenía información sobre los resultados de los estudiantes mexicanos en PISA 2006. La OCDE invitó a investigadores del Instituto de Educación de la Universidad de Londres para su elaboración. El documento hace un diagnóstico del SEN y concluye con un listado de doce recomendaciones para mejorar la calidad y equidad de la educación mexicana:

- a) establecer un propósito de fondo para la reforma del sistema educativo nacional;
- b) establecer con absoluta claridad los estándares para las principales áreas de conocimiento en los distintos niveles educativos; c) alinear el currículum a las principales áreas de conocimiento y producir materiales de alta calidad para apoyar el trabajo de los maestros; d) desarrollar mecanismos de medición para los estándares que provean información diagnóstica de manera continua; e) realizar fuertes inversiones para mejorar la calidad docente; f) realizar acciones inmediatas para fortalecer el liderazgo en la escuela y a otros niveles al interior del sistema educativo nacional;
- g) incrementar el grado de autonomía en los distintos niveles del sistema (estatal, regional y escolar), pero manteniendo una fuerte rectoría sobre el sistema educativo en su conjunto; h) intervenir en aquellas escuelas y áreas en las que se presentan los mayores desafíos, y brindar apoyo a los alumnos en riesgo de fracaso escolar;
- i) revisar la organización escolar en México a la luz de la reforma del bachillerato;
- j) tomar acciones inmediatas para expandir la oferta de maestros; k) revisar el balance del financiamiento de la educación; y l) construir una agenda conjunta entre los principales actores involucrados en la educación nacional (*ibid.*: 4-5).

El otro documento de trabajo mencionado es *Correspondencia entre el PSE 2007-2012 y las recomendaciones de la OCDE, en su análisis del sistema escolar mexicano a la luz de PISA 2006* (SEP, 2007b). De la revisión del contenido de estos dos documentos y por la fecha en que fueron entregados (noviembre y diciembre de 2007, respectivamente) se puede inferir que la Alianza por la Calidad de la Educación, pactada por el Gobierno Federal y el SNTE en mayo de 2008, responde, entre otros factores políticos y sociales, a las recomendaciones realizadas por la OCDE que se refieren a la educación básica. Recordemos que la ACE representó un nuevo acuerdo político que tuvo como principal objetivo “propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación” (GF-SNTE, 2008: 5). Dicha reforma se divide en la formulación de cinco grandes acciones dirigidas, cada una de ellas, a un problema específico:

- 1) modernización de los centros escolares (infraestructura y equipamiento, tecnologías de la información y gestión y participación social);
- 2) profesionalización de los maestros y las autoridades educativas (ingreso y promoción, profesionalización, incentivos y estímulos);
- 3) bienestar y desarrollo integral de los alumnos (salud, alimentación y nutrición, y condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno);
- 4) formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo (reforma curricular); y
- 5) evaluar para mejorar (sistema nacional de evaluación) (GF- SNTTE, 2008: 6).

Este es un ejemplo de que en el sexenio calderonista la SEP buscó legitimidad de las políticas que emprendió basándose en las recomendaciones de otros organismos internacionales.

En la OCDE, desde tiempo atrás, se viene desarrollando una línea de investigación con una importante influencia sobre las políticas educativas de los países miembros, centrada en la evaluación externa de los sistemas educativos. Se parte de la idea de que la calidad educativa es mejor en unos países que otros, de acuerdo con los resultados que obtienen. Desde el año 1991 la OCDE empezó a publicar un informe anual comparativo (*Education at a glance*) del estado de la educación en los Estados miembros, que se presenta respaldado de abundantes cuadros de datos e indicadores. En dichos informes se encuentran estadísticas sobre la escolarización en los diferentes niveles del sistema educativo, datos sobre su financiamiento, la trayectoria escolar (acceso, progresión y terminación de estudios de los alumnos), el ambiente de aprendizaje y los resultados del logro educativo obtenidos a partir de la aplicación de pruebas únicas externas para muestras de los alumnos de 15 años de las escuelas y países. La OCDE presenta, además del diagnóstico global, los informes PISA por país cada tres años, que contienen un análisis más minucioso de los rendimientos en las competencias básicas (lectura, matemáticas y ciencias), siempre comparándolos con otros Estados-nación. Además elabora estudios diagnósticos sobre la educación por Estado-nación y estudios sobre temas específicos o especiales a solicitud de los países miembros.

En otras palabras, nuestro país está participando, de forma voluntaria, desde el año 2000, en evaluaciones externas cuyos resultados legitimarán lo que es bueno o no bueno, sustancial, relevante y deseable. Pareciera que las pruebas externas estandarizadas representan en sus resultados todo lo que contiene la educación. Aunque nadie de nuestros informantes lo afirma de manera explícita, algunos de ellos aceptan que las puntuaciones obtenidas reflejan el éxito o fracaso de la educación básica del país. Es la imagen de los diferentes países participantes ante sí mismos y el mundo. Se confunde –en la mente no sólo de las personas protagonistas en las reformas educativas, sino de las personas interesadas en la educación– diagnóstico con calidad educativa o resultados de evaluaciones con calidad educativa, a pesar

de que el concepto de calidad educativa sigue siendo cuestionado, de acuerdo con la bibliografía revisada en el capítulo I.

El documento de trabajo de la SEP que de manera intencional busca encontrar las correspondencias entre las doce recomendaciones de la OCDE y el PSE 2007-2012 es una clara evidencia de que la SEP está haciendo suyas las acciones que propone el organismo internacional. Esto puede deberse a su necesidad de legitimar lo que ya proponía en el PSE, pero creemos que tanto en las recomendaciones de la OCDE como en lo establecido por el PSE el uso que hacen de los resultados de PISA es superficial y apresurado, se reduce a la cita de puntajes fuera de contexto y afirmaciones generales. El documento de trabajo de la SEP empieza, aunque no lo dice textualmente, por aceptar el diagnóstico de la educación mexicana y la solución que propone la OCDE que consiste en emprender una reforma educativa. La primera recomendación fue establecer un propósito de fondo para la reforma del sistema educativo nacional que fue formulado por la SEP de la siguiente manera:

[...] Diversas evaluaciones muestran las graves deficiencias que aún tiene nuestro sistema educativo. Maestros, padres de familia, empleadores y los propios alumnos están insatisfechos con los resultados alcanzados hasta ahora. Para responder a sus necesidades y demandas, así como a los requerimientos de la sociedad del conocimiento y de la globalización, la Secretaría de Educación Pública va impulsar una profunda reforma educativa con la participación decidida de todos los actores del sector (2007b: 1).

Valdría la pena cuestionarse si de verdad la reforma educativa que emprendió el gobierno de Felipe Calderón, después de firmar la ACE con el SNTE, tuvo como propósito de fondo dar respuesta a las necesidades y las demandas de maestros, padres de familia y alumnos o, más bien, responde a los intereses de los máximos representantes del SNTE y de la SEP por legitimar sus propuestas ante las demás subredes de política de educación básica, valiéndose de los estudios y recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE. Hay que tomar en cuenta que este organismo tiene interés político en homogenizar los sistemas educativos de los países miembros, sin embargo, las decisiones finalmente pasan por el filtro de quienes dirigen la SEP. En ese orden de ideas, la influencia de los organismos internacionales sobre el sistema educativo está en función del liderazgo, conocimiento y entendimiento que las autoridades educativas tengan de la educación básica.

Aunque el documento analizado se refiere a todo el sistema educativo nacional, dedica más espacio a la educación básica y ello puede deberse a que el diagnóstico de la OCDE está basado principalmente en los resultados de PISA 2006. De la lista de recomendaciones de la OCDE de 2007 fueron retomadas aquellas que se refieren a la educación básica para ser propuestas en mayo de 2008 en la ACE, por ejemplo: es-

tablecer diferentes tipos de estándares; alinear el curriculum a las principales áreas del conocimiento y producir materiales de alta calidad; desarrollar mecanismos de medición para los estándares que provean información diagnóstica continua; fortalecer el liderazgo de las escuelas; brindar apoyo a alumnos en riesgo de fracaso escolar; realizar inversiones para mejorar la calidad docente; y revisar la organización escolar, entre otras. En otras palabras, el documento analizado *Correspondencias entre el PSE 2007-2012 y las recomendaciones de la OCDE, en su análisis del sistema escolar mexicano a la luz de PISA 2006*, tuvo como objetivo hacer un *check list* de lo recomendado por la OCDE y lo contemplado en la planeación del sector educativo.⁵ El PSE 2007-2012, en su rubro para la educación básica, señalaba la necesidad de realizar una Reforma Integral de la Educación Básica adoptando un modelo educativo basado en competencias y planteaba que para llevar a cabo los procesos de revisión y adecuación, la SEP debería involucrar activamente a los docentes frente a grupo. De igual manera establecía que la actualización de los programas de estudio debería tener como base los resultados de las evaluaciones del logro educativo, y que uno de los resultados de la revisión y actualización sería el establecimiento de estándares y metas de desempeño en términos de logros de aprendizaje esperados en todos sus grados, niveles y modalidades.

En el testimonio de uno de nuestros informantes se afirma que pesa más el contexto político en que se da la toma de decisiones que la información que puedan tener para fundamentar sus acciones. El argumento planteado por la SEP para emprender una reforma educativa no está fundamentado en valoraciones propias y honestas sobre lo que le ha faltado hacer al sector educativo o el grado de satisfacción por lo que ha realizado para mejorar la educación, sino que surgió más bien de un proceso político en donde la SEP solicitó a la OCDE un diagnóstico del desempeño del sistema educativo mexicano y sus recomendaciones para mejorarlo, al mismo tiempo que la secretaría estaba elaborando el PSE. En esta acción encontramos implicaciones políticas ya que la SEP buscó legitimar sus acciones en las recomendaciones de la OCDE. En particular, la SEB en el sexenio calderonista no contaba con el respaldo de los especialistas en educación y estaba fuertemente cuestionada por la opinión pública por el parentesco familiar que tenía el titular de la subsecretaría de educación básica con la lideresa del SNTE y por su falta de conocimiento de la compleja situación de la educación básica. Así, detectamos que en el proceso decisorio de la RIEB estuvieron implicadas algunas subredes que tienen diferentes intereses que permean la política educativa. Algunas subredes son más fuertes y poderosas

⁵ Es importante aclarar que la fecha de presentación del texto *Reflexiones sobre el desempeño del sistema educativo mexicano* (Hopkins *et al.*, 2007) es el 27 de noviembre, mientras que la fecha de presentación del PSE es del 28 de noviembre de 2007. Es decir, ambos documentos fueron elaborados de forma paralela.

que otras; entre las primeras destacan la subred de burócratas, la de representación sindical, la de agencias internacionales y, como veremos más tarde, empieza a formar parte de éstas la de participación ciudadana. En otras palabras, tanto la SEP como el SNTE hicieron suyas las acciones que propuso la OCDE para mejorar el nivel de desempeño del SEN sin cuestionarlas o problematizarlas. Hay frases en nuestros entrevistados que así lo indican:

Cuando la OCDE manda una recomendación, hay que seguirla (es de cajón) (SB-5, 2012: 9).

La prueba PISA es una prueba internacional, es una prueba que es impulsada por la OCDE, entonces lo que estamos diciendo es [que] quienes ponen reglas a la economía mundial son los que están diciendo qué cosas tendrían que saber los ciudadanos del siglo XXI (SEE-4, 2012: 5).

Es un papel muy fuerte de legitimación, es decir, si tú diseñas una política porque la recomienda la OCDE, como gobierno tienes una legitimidad internacional importante (SP-2, 2013:11).

En el sexenio anterior seguimos sobre todo a la OCDE, México es uno de sus integrantes, pues si no seguimos sus dictados entonces para qué estamos ahí (SP-2, 2013: 11).

El SNTE fue una de las subredes fuertes en el proceso decisorio de la RIEB. Nuestros informantes manifestaron que el SNTE es un organismo que cuenta con importante poder de negociación; revisemos el ejemplo de la ACE firmada por el gobierno federal y el gremio. Los factores que influyeron provienen del contexto político en el que se desenvuelve el sector educativo de nuestro país. La ACE fue específicamente un acuerdo cupular en el que hubo negociaciones y acuerdos políticos meses antes de que se anunciara. Sin embargo, también es la síntesis de los documentos antes citados, el de *Reflexiones sobre el desempeño del sistema educativo mexicano* (Hopkins *et al.*, 2007) elaborado por investigadores invitados por la OCDE y el de *Correspondencias entre el PSE 2007-2012 y las recomendaciones de la OCDE, en su análisis del sistema escolar mexicano a la luz de PISA 2006*, y dos documentos adicionales, uno elaborado por el Gobierno Federal a través de la SEP, el *PSE 2007-2012* y el otro elaborado por el SNTE (2007) titulado *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI: conclusiones y propuestas del IV Congreso Nacional de Educación y II Encuentro Nacional de Padres y Maestros*. La alianza es resultado de un conjunto de factores principalmente políticos y uno de ellos es el ya señalado poder legitimador interno y externo que tiene la OCDE al elaborar política educativa. En otras palabras, la ACE representó un acuerdo político que logra un ajuste mutuo entre dos subredes, la de representación sindical y la de burócratas bajo la influencia legitimadora que tuvieron las recomendaciones que hizo la OCDE.

• *Para transformar la práctica docente.* En la investigación documental y de campo se han podido encontrar otros usos de la prueba PISA. Uno de nuestros entrevistados nos informa:

[...] el INEE sí se ha preocupado por incidir en la parte de curriculum, en la parte de capacitación de maestros, en el uso de los instrumentos didácticos, en diseñar ese tipo de cosas [materiales] para que los maestros las puedan usar [...] como herramientas en su propio trabajo, sí se apostaba por eso. La elaboración de “PISA en el aula” [es un ejemplo] sabemos que ese tipo de material va a servir en las escuelas (SE-2, 2012: 22).

Bajo la premisa de que el trabajo de los profesores es de la mayor importancia, el INEE decidió apoyar a los docentes en servicio y en formación para que el trabajo docente mejore. El instituto preparó un material de difusión titulado *PISA para docentes* (2005) (versión impresa y multimedia) después que fueron difundidos los resultados de PISA 2000 y 2003. Dicho material fue dirigido a profesores de secundaria y media superior. Su objetivo era presentar a los maestros ejemplos reales de las preguntas empleadas en PISA 2000 y 2003 en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias. El propósito del estudio fue que tanto maestros como estudiantes se dieran cuenta de que, para responder las preguntas, se necesita de una adecuada capacidad analítica y de razonamiento mediante el cambio de las prácticas docentes en el aula y ello implicaba disminuir los hábitos memorísticos y rutinarios en la educación básica (INEE, 2008: 5).

Los resultados de PISA 2006 mostraron que los estudiantes mexicanos tuvieron un nivel de logro inferior a los demás países de la OCDE, sin embargo, también revelaron que son bajos el ingreso per cápita y otros indicadores de desarrollo económico y social de nuestro país en relación con los otros países participantes. El INEE reconoce que ha habido avance en el diseño de planes de estudio con el fin de aumentar la proporción de alumnos en niveles más altos en las escalas globales correspondientes en las tres áreas de evaluación. Pero también señala que existe una brecha entre lo prescrito en los planes de estudio y la práctica educativa. El INEE decide continuar apoyando a los docentes en servicio y en formación para que el trabajo docente mejore.

En esa misma línea, con el objetivo de incidir en lo que sucede día a día en las aulas el Instituto produjo *PISA en el aula* (INEE, 2008), dirigido a profesores y formadores de docentes de secundaria, material similar al de *PISA para docentes* (INEE, 2005), pero dando al contenido otra perspectiva. El INEE dio prioridad a este nivel en virtud de que PISA evalúa a la población que lo ha terminado recientemente o se encuentra todavía en él. *PISA en el aula* se compone de tres volúmenes, uno por área de PISA y el contenido de cada uno de ellos se centra en propuestas didácticas diseñadas por especialistas en diseño curricular, con conocimiento amplio de la reforma de secundaria y con dominio en las disciplinas de ciencias, lectura y matemáticas (INEE, 2008: 6-7).

Este uso de los resultados de la prueba PISA es el único que encontramos que está centrado en orientar cambios para mejorar la práctica docente en el aula –que finalmente es lo que importa–, de modo que se aleja de las propuestas macro y decide continuar con acciones a pequeña escala. Este uso de los resultados de PISA no está movido por intereses políticos; por el contrario tiene una base eminentemente académica y se fundamenta en el conocimiento detallado de los resultados de la prueba. La pregunta sería: ¿qué tanto este material ha sido difundido por el INEE y aprovechado por los profesores en servicio y los formadores de docentes? Tanto *PISA para docentes* como *PISA en el aula* están dirigidos a profesores de secundaria, los profesores de preescolar y primaria no tienen este tipo de apoyo para mejorar su práctica docente, aunque su trabajo también está siendo evaluado indirectamente por PISA, creemos que los profesores de estos subniveles pueden no sentirse responsables ni comprometidos con los resultados de PISA, si no se diseñan acciones que orienten sus prácticas al estímulo de la capacidad analítica y de razonamiento de los alumnos y reduzcan aquellas que privilegian los hábitos memorísticos.

Aunque los resultados de PISA 2012 muestran que sí hubo un pequeño progreso, los alumnos continúan mostrando un nivel de logro no alentador en comparación con los otros países participantes en la prueba. Menos aún se han alcanzado las metas establecidas en el PSE 2007-2012 y en la RIEB. Creemos que las metas establecidas tanto por el PSE como por el *Plan de estudios 2011. Educación básica* son muy ambiciosas y más lo son cuando las acciones dirigidas a mejorar la práctica docente, aunque abundantes, no están enfocadas a actualizar a los maestros en innovadoras propuestas didácticas para mejorar el nivel de aprendizaje de sus alumnos. Por otra parte, se han olvidado tareas que incidan directamente en el nivel de desempeño académico de los estudiantes, como elaborar materiales y libros de texto que motiven a alumnos y maestros a aumentar el nivel de profundidad de los conocimientos en lugar de privilegiar la cantidad de contenidos temáticos.

Así mismo, sigue siendo necesario mejorar la gestión escolar para que los maestros cumplan con mayor responsabilidad y de manera más organizada sus tareas en un entorno escolar armónico. Por otra parte, la sobresaturación de tareas asignadas a los profesores es otro problema que impide profundizar en el aprendizaje de contenidos fundamentales.

Los profesores actualmente están llevando a la par del currículum formal una cantidad increíble de programas llamados “particulares (en 2012 eran 128) con los cuales se trata de enseñar al alumno cómo enfrentar los nuevos problemas sociales (educación vial, cuidado del medio ambiente, respeto a la legalidad, ahorro del agua, consumo racional de energía, cómo combatir la obesidad, y un largo etc.) (Guevara, 2012: 29).

Reconocemos que son aspectos importantes para la formación de los niños y jóvenes, sin embargo, podría otro sector de la sociedad ocuparse de este tipo de problemas por ejemplo las familias y los medios de comunicación. El trabajo conjunto entre diferentes sectores les daría mayor posibilidad a los maestros y escuelas a concentrarse en su actividad principal, acompañar a sus alumnos en su proceso de formación y ser guía de cada uno de ellos en el logro individual de su aprendizaje para que todos alcancen un nivel cuando menos satisfactorio en la escala global de PISA.

Adicionalmente tenemos que considerar

el número ya excesivo y creciente de pruebas que se desarrollan y aplican, que pesa cada vez más sobre alumnos, maestros y escuelas; el predominio de la evaluación a gran escala que deben usar los maestros en el aula; el uso inapropiado, cada vez más frecuente, de los resultados y su excesivo peso en el diseño de las políticas públicas” (Martínez Rizo, 2009: 10).

Hasta aquí hemos visto los usos que se le da a la prueba PISA, pero también que los usos para la planeación y reforma educativas tienen un impulso legitimador por parte de un organismo internacional como la OCDE. La ACE es la síntesis de varios factores de índole política, entre ellos la influencia de la OCDE que ha llevado a la educación por un rumbo que no se ha examinado críticamente por quienes toman decisiones al interior de la subred de burócratas. Hemos revisado que la forma en que son leídos los resultados de la prueba PISA por los tomadores de decisiones es superficial y parcial, lo cual ha llevado a emprender acciones que han repercutido poco o nada en mejorar la educación de nuestro país.

De acuerdo con lo antes mencionado, la mayoría de nuestros entrevistados ha coincidido en que las pruebas más utilizadas por los tomadores de decisiones y grupos no gubernamentales son PISA y ENLACE. En el siguiente apartado se revisará por qué, quiénes y cómo utilizan la prueba ENLACE.

Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares

Para entender los usos que le han dado a la prueba ENLACE (Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares) las diferentes audiencias y aquellos que tienen la competencia para tomar decisiones, se describirán a continuación sus principales rasgos.

Características y antecedentes de la prueba

En la investigación documental se encontró un antecedente de la prueba ENLACE. En 2003 la SEP estaba interesada en tener una evaluación del Programa Nacional de Carrera Magisterial (en adelante CM), ya que desde que fue creado como parte del

ANMEB y puesto en marcha en 1994, no había sido evaluado formal e independientemente el sistema de evaluación de maestros.⁶ La pregunta general que se buscó contestar con el estudio impulsado por la SEP era: ¿cómo se puede mejorar la CM para incidir en el mejoramiento de la calidad educativa en México? El trabajo fue desarrollado por *Research and Development* (RAND por su acrónimo en inglés)⁷ en su división de Educación y financiado por la SEP (Santibáñez, Martínez, Datar *et al.*, 2006: xiv y xv).

La CM es un programa nacional de incentivos a docentes.

México fue uno de los primeros países en vincular el salario de los maestros de escuelas públicas a su desempeño. Sin embargo, la naturaleza política de la CM, manejado centralmente por una comisión SEP-SNTE en la que los dos actores principales no siempre comparten una visión común, ha provocado ambigüedades respecto a lo que deberían ser los objetivos del programa (Santibáñez *et al.*, 2006: xvii y xviii; Santibáñez y Martínez, 2010: 146 y 148).

Mientras que para el SNTE se trató de una nueva estructura salarial escalafonaria, para la SEP significó un pago de estímulos por méritos. Los resultados de este estudio referentes al impacto de los incentivos ofrecidos por el programa sobre el aprovechamiento escolar sugieren que dicho efecto es nulo o muy reducido, y que incluso puede llegar a ser ligeramente negativo (comparado con el año anterior) después de que el incentivo se ha recibido.

⁶Schmelkes (2001) realizó una evaluación del programa utilizando una muestra de maestros en zonas marginadas. Ornelas (2002) resume las principales características del programa y algunos de sus efectos. Se pueden señalar otros estudios como los de García (2004), Tyler (1997) y Santizo (2002). Sin embargo, ninguno de ellos ha estudiado su sistema de evaluación (citados por Santibáñez *et al.*, 2006: xv).

⁷La Corporación RAND es una institución sin fines de lucro que ayuda a mejorar la toma de decisiones de políticas públicas a través de la investigación y el análisis. RAND se centra en temas de interés público como salud, educación, seguridad nacional, relaciones internacionales, derecho y comercio, medio ambiente, y otros más. Es una organización creada en 1948 en los Estados Unidos de Norteamérica después de la segunda guerra mundial y respaldada por la labor de reconocidos investigadores de todo el mundo, varios de ellos han ganado el premio nobel de economía [Arrow (1972), Debreu (1983), Coase (1991), Becker (1992), Nash (1994), Diamond (2010), entre otros]. Es una institución sin filiación partidista, independiente de presiones políticas y económicas y tiene amplio reconocimiento internacional por sus desarrollos en el análisis y propuesta de políticas públicas (Portal RAND Corporation).

La *RAND Corporation* propuso en dicho estudio revisar las características generales del sistema de evaluación de la CM, los factores que incluye y como éstos se evalúan. Por ejemplo, el programa de estímulos debía evitar el “conteo doble”. Si la antigüedad y la escolaridad del maestro son factores ya incluidos en el salario base, no deberían ser determinantes también de los estímulos (Santibáñez *et al.*, 2006: xxii). De igual forma proponía aprovechar el hecho de que México tiene un curriculum nacional para que las autoridades educativas focalizaran sus recursos en el desarrollo de una prueba censal o nacional de primer nivel, para ser utilizada tanto por la CM como por otros programas o intervenciones educativas que buscaran medir el aprovechamiento escolar (Santibáñez *et al.*, 2006: xxiv). La SEP podría concentrar los recursos que gastaba en las pruebas de CM y en otros exámenes como la Prueba Nacional de Estándares para crear un sistema comprensivo de evaluación de los alumnos que fuera capaz de generar medidas de valor agregado de los rendimientos de alumnos y maestros y servir para múltiples propósitos.

Las recomendaciones del estudio advertían que los sistemas mejor diseñados pueden no mostrar mejora en la calidad educativa si las valoraciones para medirla son incorrectas. Además cualquier impacto a observar dependerá de lo que el programa haya definido por calidad educativa. “Si los instrumentos utilizados por el programa no corresponden a lo que las autoridades educativas, sindicatos de maestros, investigadores, alumnos y padres de familia definan como aprendizaje de los alumnos y buenas prácticas docentes, el programa no recompensará a las personas que la comunidad en general reconoce como buenos maestros” (*idem.*).

Desde el año 2005 la SEP decidió desarrollar la prueba ENLACE la cual se empezó a aplicar en 2006, año en que fueron entregados los resultados del estudio elaborado por la *RAND Corporation* a la SEP, pero también cuando ya se conocían los resultados de dos aplicaciones de la prueba PISA, 2000 y 2003, los cuales habían desencadenado reacciones en la opinión pública. Mexicanos Primero se constituyó como una asociación civil en 2005; Suma por la Educación se conformó como organización de la sociedad civil en noviembre de 2006. Ambas surgieron a partir de la preocupación de los resultados que alcanzaron los alumnos mexicanos en la prueba PISA y su deseo de impulsar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de política educativa. Empezaron presionando a la SEP a través de los medios de comunicación para que se tuvieran evaluaciones que dieran a conocer los resultados de cada escuela y de cada niño. Desde los inicios, cuando menos estas dos asociaciones civiles señalaron que los principales promotores de una buena educación eran los maestros y que las pruebas servirían también para señalar a los “malos profesores” e incentivar a los “buenos docentes”.

En suma, ENLACE tiene dos antecedentes, uno que proviene de un análisis académico sobre el impacto de la CM sobre la calidad educativa y los resultados de los alumnos en los exámenes de logro educativo que confirmó la decisión de

desarrollar la prueba y aplicarla en 2006, y otro de tipo político, que proviene de la presión de grupos organizados de la sociedad civil. Ambos antecedentes confluyeron en la necesidad de que el gobierno transparentara información y rindiera cuentas sobre las acciones que emprende –como la CM– para mejorar la calidad educativa.

La prueba ENLACE evalúa el aprendizaje de los alumnos de educación básica, lo cual constituye un punto de inflexión importante en la evaluación educativa, ya que ENLACE es una prueba estandarizada que se aplica anualmente desde 2006 en todas las escuelas de educación primaria, secundaria y, a partir de 2008, en las escuelas de educación media superior del país con el propósito de obtener información diagnóstica del nivel de logro académico que los alumnos han alcanzado en temas y contenidos pertenecientes a los Planes y Programas de Estudio vigentes (SEP, 2013). La prueba no mide los conocimientos y habilidades para la vida como PISA; tampoco mide el logro educativo del sistema educativo en su conjunto como lo hace EXCALE.

Según Martínez y Blanco (2010: 115), la prueba ENLACE fue concebida como una herramienta de enfoque formativo que debería servir para retroalimentar a maestros, alumnos y padres de familia sobre el avance de cada estudiante, pero sin que se asociaran con la aplicación de medidas correctivas o de estímulos. En particular se proponía desligar las nuevas pruebas de la CM y eliminar las pruebas desarrolladas antes para evitar la sobrecarga de trabajo para las escuelas.

De acuerdo con la SEP (2013: 7), los propósitos de ENLACE son: estimular la participación de los padres de familia, así como de los niños y jóvenes, en la tarea educativa; proporcionar elementos para facilitar la planeación de la enseñanza en el aula; atender requerimientos específicos de capacitación a docentes y directivos; sustentar procesos efectivos y pertinentes de planeación educativa y políticas públicas; y atender criterios de transparencia y rendición de cuentas.

ENLACE está dirigida a alumnos de 3º a 6º de primaria, de los tres grados de secundaria –inicialmente se realizó en 3º de secundaria y en 2009 se incorporaron los tres grados de este nivel– y, a partir de 2008, de educación media superior. Esta prueba evalúa los contenidos curriculares de español, matemáticas y, a partir de 2008, se incorporó una tercera asignatura, la cual será rotativa hasta cubrir todo el curriculum de todos y cada uno de los estudiantes, de los grupos y las escuelas. Las pruebas tienen carácter censal y se integran por reactivos de opción múltiple, 50 como mínimo y 74 como máximo para cada asignatura. La aplicación se realiza en ocho sesiones de 45 minutos cada una durante dos días (SEP, 2013: 9). En la tabla 6 se observa el número de escuelas, alumnos y asignaturas evaluadas en cada aplicación.

Tabla 6

Escuelas, alumnos y asignaturas evaluadas en la prueba ENLACE

Año de aplicación	Escuelas	Alumnos	Asignaturas
2006	112 912	9 529 490	Español y matemáticas
2007	121 585	10 148 666	Español y matemáticas
2008	121 668	9 930 000	Español, matemáticas y ciencias
2009	120 583	13 187 688	Español, matemáticas y formación cívica y ética
2010	121 833	13 772 359	Español, matemáticas e historia
2011	123 725	14 064 814	Español, matemáticas y geografía
2012	116 251	13 507 157	Español, matemáticas y ciencias
2013	122 608	14 098 879	Español, matemáticas y formación cívica y ética

Fuente: SEP (2013).

Para todas las asignaturas evaluadas la definición de niveles de logro se encuentran en la tabla 7.

Tabla 7

Definición de los niveles de logro para todas las asignaturas evaluadas

Niveles de logro	Definición
Insuficiente	Necesita adquirir los conocimientos y desarrollar las habilidades de la asignatura evaluada
Elemental	Requiere fortalecer la mayoría de los conocimientos y desarrollar las habilidades de la asignatura evaluada
Bueno	Muestra un nivel de dominio adecuado de los conocimientos y posee las habilidades de la asignatura evaluada
Excelente	Posee un alto nivel de dominio de los conocimientos y las habilidades de la asignatura evaluada

Fuente: SEP (2013).

Usos de los resultados. En el apartado La política educativa y la política de educación básica se revisó en qué son utilizados los resultados de la prueba PISA y fue claro, a través de la investigación documental y de campo, que dicha prueba fue uno de los ejes sobre el cual giró la planeación de la política de educación básica y específicamente para fundamentar el *Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica* (2011) y el *Plan de estudios 2011 de educación básica* que sientan las bases normativas a la RIEB en el sexenio calderonista. ¿Por qué casi la totalidad de los entrevistados opinan que los resultados de la prueba ENLACE

también son muy utilizados? En las siguientes páginas trataremos de dar respuesta a esta interrogante.

• *Para transparentar la información y rendir cuentas.* En su origen, la idea de desarrollar un sistema de pruebas censales como ENLACE se debió en parte a un esfuerzo por atender la demanda de algunos sectores, especialmente de los medios de comunicación y la empresa privada (Martínez y Blanco, 2010: 114), quienes sostenían que al transparentar los resultados de cada una de las escuelas del sistema educativo la sociedad tendría la información suficiente para impulsar al gobierno a tomar decisiones que llevaran a la mejora de la calidad educativa, bajo un sistema de incentivos que brindara estímulos a las escuelas con mejor desempeño y correctivos a las que tuvieran bajos resultados. Es decir, la propuesta de las organizaciones no gubernamentales interesadas en este tema proponían vincular la nueva prueba a un sistema de incentivos económicos.

La percepción de uno de nuestros informantes perteneciente a la *subred de especialistas* y quien en el sexenio foxista formó parte de la *subred de políticos*, refuerza el argumento de que la prueba ENLACE fue una respuesta de la SEP a una presión política:

[...] ENLACE no fue una prueba diseñada con fines exclusivamente educativos. Se le exigía al gobierno de la alternancia [que] saliera del oscurantismo y que todo lo transparentáramos, [...] pero pasamos del oscurantismo a pleno rayo del sol. Entonces decidieron hacer una prueba censal. Ningún país del mundo hace pruebas censales de todos los grados, todos los años, porque no es así, así no se miden los progresos educativos. [...] fue más una respuesta a una presión política que una pulcra argumentación académica y educativa [...] (SE-3, 2012: 17).

Uno de nuestros entrevistados de la *subred de participación ciudadana* –concretamente de Mexicanos Primero– comentó que ellos impulsaron que hubiera este tipo de evaluaciones y, desde su percepción, ENLACE nace por la fuerte presión de la opinión pública para que hubiera pruebas que aportaran información niño por niño y escuela por escuela, lo cual coincide con el testimonio anterior y con lo citado líneas arriba de Martínez y Blanco (2010: 114), ya que dicha asociación está integrada por actores que pertenecen a la empresa privada y a los medios de comunicación.

Un informante de la *subred de participación ciudadana* explica por qué para su organización es muy importante que exista una prueba como ENLACE:

[Los resultados de la prueba] ENLACE [...] dicen cosas muy precisas del momento [de aplicación], puede ser el factor copia porque los profesores les dieron a los chicos los resultados de las pruebas, que un niño tuvo un mal día, que un determinado grupo tuvo cinco maestros durante el año escolar. [...] entonces ENLACE permi-

te captar mucho las dinámicas; pero difícilmente también las atribuciones. Ahora, como son datos continuos, las cohortes son anuales, dado que hay esta aspiración de la comparabilidad horizontal y vertical (*sic*), entonces genera un set de datos mucho más rico que el de EXCALE o el de PISA (SPC-I, 2012: 16).

En este testimonio se puede observar que algunos de los integrantes de dicha subred utilizan los resultados anuales para hacer comparaciones entre aplicaciones, entidades federativas, escuelas e individuos. Sin embargo, de acuerdo con las características de la prueba, el uso más importante de los resultados de ENLACE debería ser el que hagan los docentes y directivos para mejorar la intervención pedagógica, la gestión escolar y la promoción de la participación de los padres de familia, entre otros aspectos que repercuten directamente en el rendimiento escolar de los estudiantes. Nuestro informante hace mención de uno de los problemas que ha tenido la prueba ENLACE, el que los maestros les hayan dado los resultados de la prueba antes de su aplicación, y resalta las bondades que tiene la prueba sin ser necesariamente ciertas. Lo que sí está demostrado son los efectos no previstos de ENLACE, como el préstamo de alumnos sobresalientes entre profesores para que mejoren los resultados de sus grupos y el hecho de que las pruebas se han convertido en el programa de estudios de los diferentes grados de primaria y secundaria, para tener preparados a los alumnos y lograr mejores resultados (Martínez y Blanco, 2010: 116). Es decir, las evaluaciones se han convertido en un sistema de incentivos que lleva a las escuelas a la simulación, entre otros tantos efectos negativos, con el propósito de lograr un mejor lugar en el *ranking* que otorgue reconocimiento público y estímulos económicos. En resumidas cuentas, las evaluaciones estandarizadas han provocado efectos no deseados que incluso están superando las bondades que pueden esperarse de ellas, como lograr incidir para que los tomadores de decisiones elijan entre diferentes opciones de política tendientes a transformar positivamente la educación.

No debemos olvidar que la mayor parte de la subred de participación ciudadana proviene del ambiente empresarial. De acuerdo con Martínez Rizo (2009: 9), en México es frecuente que dirigentes del sector empresarial vean con simpatía las pruebas censales, pensando que las fallas de la escuela pública se podrían corregir fácilmente con escuelas privadas como las que atienden a sus hijos; pero ignoran que menos de 10% de los niños mexicanos, de condiciones privilegiadas, asisten a ellas. Probablemente por eso son frecuentes las opiniones de que bastará con aplicar pruebas masivamente, y tomar medidas correctivas simples, para que la calidad de la educación mejore sustancialmente.

En la investigación de campo percibimos que este tipo de organizaciones de la sociedad civil impulsaron que se transparentaran los resultados de la evaluación censal para contar con información detallada que les permitiera identificar y

clasificar maestros y escuelas de acuerdo con su propia definición de la buena y mala educación.

Otro de los integrantes de la *subred de participación ciudadana* explica desde el punto de vista de su organización cuál es el problema en la utilización de los resultados de la prueba ENLACE.

No hay una conexión entre lo que pasó en una prueba ENLACE con la siguiente. Tampoco hay relación entre los resultados y las acciones que se implementaron. Los padres de familia y la comunidad escolar deberían jugar un papel fundamental y contribuir a la escuela en ese consejo de participación. Pueden ayudar diciendo qué se requiere, a veces se necesitarán recursos, o quizás no se requieran recursos, pero sí administrarlos y distribuirlos de una manera diferente. Probablemente lo que se necesita es cambiar al director de la escuela, o a ciertos maestros, entonces, ahí es a donde deberíamos incidir y eso es lo que nosotros planteamos como una acción, una participación más directa. Más allá de tener elementos o datos valiosos que nos dicen cuál es el estado de la educación, necesitamos actuar para cambiar los aspectos que creemos están mal (SPC-2, 2012: 11).

En este testimonio encontramos una clara evidencia de que los resultados de la prueba ENLACE, de acuerdo con uno de los integrantes de esta subred, deberían servir para hacer intervenciones en la escuela y mejorar los procesos, pero también para señalar y castigar a individuos. Sin tener claras las propuestas de solución.

Líneas arriba decíamos que la prueba ENLACE tuvo dos antecedentes: uno que proviene de un estudio académico sobre el impacto de la CM sobre la calidad educativa y otro de tipo político. De las entrevistas se desprendió sólo uno de ellos, el antecedente político, el académico no fue mencionado por ninguno de los entrevistados debido a que los resultados de la *RAND Corporation* se publicaron el mismo año en que empezó a aplicarse la prueba ENLACE, sin embargo sí sirvió para legitimarla después de ser aplicada.

• *Para decisión de política educativa.* De acuerdo con la SEP, con los resultados anuales de la prueba ENLACE “los principales actores del quehacer educativo tendrían información para retroalimentar su actividad, ya que nunca antes habían recibido retroalimentación de las evaluaciones externas” (2013: 6). Sin embargo, la retroalimentación no provoca por sí misma el cambio y la mejora en la educación. La retroalimentación a directivos, maestros, alumnos y padres de familia en el caso de ENLACE tuvo efectos perversos en el sistema educativo.

Uno de nuestros entrevistados opinó al respecto que:

[...] ENLACE está basada en el rendimiento de los alumnos de acuerdo con el plan de estudios. Entonces, esa prueba es un poco más aterrizada, en el sentido de que

para salir bien en ENLACE lo que tienes que hacer es organizar lo que está en los planes de estudio y arreglártela para que los chavos lo sepan, digamos que eso es más asequible desde el punto de vista del “policy” (SP-2, 2013: 9).

Otro informante tiene una percepción diferente al testimonio anterior:

[...]ENLACE no sirve para decisiones de política porque se hacen cada año, sí, pero no se pueden comparar los resultados y lo dice la página de ENLACE, entras a la página de ENLACE y dice estos resultados no se pueden comparar con los de los otros años y sin embargo todo el tiempo lo están comparando, no se puede. Las [...] [evaluaciones] sólo cubren algunos aspectos de los currículos muy limitados y con muchos elementos que pueden estar sesgando los resultados y demás. Entonces, para decisiones de política, ENLACE no es adecuado [...] (SE-1, 2012: 16).

Un informante perteneciente a la subred de evaluadores precisa más al respecto

[...] el Instituto tuvo un papel destacado para recomendar la aplicación de ENLACE, el diseño de ENLACE y acotarlo a lo que originalmente era su foco, que era una medición formativa, que brindaba información oportuna a nivel de los alumnos, de las escuelas. El Instituto nunca propuso, entiendo, que esa medida se transformara en la medida de política (SEE-3, 2012: 3).

Otro entrevistado de la misma subred confirma el anterior testimonio, al señalar:

El INEE en su momento apoyó la aparición de ENLACE, creo que fuimos un poco ingenuos en no imaginar todas las perversiones que se iban a cometer en nombre de ENLACE; empezar a usar sus resultados para tomar decisiones es un error porque no están técnicamente bien sustentadas, como esto de darle estímulos a los profesores (SEE-2, 2012: 2).

Los últimos testimonios destacan el carácter formativo de esta prueba, es decir, que los resultados de ENLACE deberían servir para retroalimentar a maestros, alumnos y padres de familia sobre el avance de cada estudiante. Sin embargo, se han asociado con la aplicación de medidas correctivas o de estímulos. En otras palabras, la prueba ha sido utilizada para la toma de decisiones de política educativa, principalmente vinculándola al sistema de incentivos de la CM. Al considerar los resultados de la prueba ENLACE para decisiones de política se han dejado de lado otros elementos relevantes como los límites técnicos de su diseño, los problemas de falta de control en su aplicación y la revisión de los estudios de contexto.

Entre los integrantes de las diferentes subredes, e incluso para algunos que se sitúan en la subred de burócratas, existe consenso en que la experiencia recogida en los años de aplicación de la prueba ENLACE hace ver que la prueba tiene límites en lo que se refiere a la gama de contenidos y niveles cognitivos que puede evaluar. Uno de los entrevistados de la subred de representación sindical expresó:

[ENLACE] fue la joya de la corona del equipo de Vázquez Mota y no fue que el SNTE la quisiera o no la quisiera. Nosotros con estudios del Centro de Estudios Educativos y otras organizaciones señalamos deficiencias de orden metodológico y de construcción de validez [y] confiabilidad de ENLACE. [...] Hay un asunto que se presume mucho de ENLACE y es que es una prueba censal que se aplica a millones de chicos y que tiene que ser en esa lógica porque eso facilita la calificación rápida con los lectores ópticos (SRS-1, 2012: 14).

En la información que proporciona la SEP (2013: 9) sobre la prueba ENLACE explica que el diseño de los ítems permite explorar una amplia variedad de aprendizajes de los planes de estudio; disponer de una clave de respuesta única para cada ítem; obtener una calificación rápida y reportes informativos eficientes. Esta información oficial coincide con algunos de los testimonios de nuestros entrevistados. Es una característica que permite a la prueba ENLACE hacer aplicaciones masivas a estudiantes, es de fácil y rápida calificación y permite elaborar el reporte de resultados en poco tiempo. Los ítems de opción múltiple de la prueba permiten su fácil y rápida calificación, es un atributo con el que no cuentan PISA ni EXCALE, ya que sus pruebas incluyen preguntas abiertas y no sólo de opción múltiple. Pero la subred de evaluadores piensa que la debilidad de la prueba se encuentra en su aplicación masiva, ya que difícilmente puede medir competencias complejas de los estudiantes. Afirmación en la que concuerdan Martínez y Blanco:

Los resultados de la prueba ENLACE tienen problemas de confiabilidad ya que se obtienen de aplicaciones hechas en una escala masiva. Además no fueron tomados en consideración muchos factores del entorno de cada escuela y de la situación interna de cada una de ellas para interpretar correctamente los resultados y no atribuirlos sin más a méritos o a deficiencias de los docentes y de las mismas escuelas (2010: 115).

Es decir, la masificación en la prueba ENLACE da lugar a problemas de falta de control en su aplicación lo que facilita la simulación. Dado que en la presentación de resultados no son incluidos los estudios de contexto no es posible hacer una lectura más completa que permita interpretarlos correctamente para luego tomar decisiones.

A nuestros entrevistados de la subred de burócratas se cuestionó acerca de si eran considerados los estudios de contexto de la prueba ENLACE para la toma de

decisiones, a lo que todos consideran que no son tomados en cuenta. Esta situación puede apreciarse en las siguientes expresiones:

Yo creo honestamente que nada más consideramos los resultados [...]. No sabía que ENLACE nos compartiera ese estudio de contexto. Nosotros no teníamos ningún referente “como muy vertical” (de la propia SEP), por lo cual solicitamos un análisis del contexto [...] a la UNAM (SB-4, 2012: 21).

Esta prueba aplicada por el INEE [EXCALE] hace estudios de contexto de cada una de las escuelas, es un estudio bastante interesante, que a mí me parece que debería hacer también ENLACE. Aunque hay que entender que el propósito de uno y otro examen son totalmente distintos (SB-1, 2012: 24).

Por otra parte, otro informante nos explicó:

Se ha intentado trabajar con los estudios de contexto, con las entrevistas que se hacen a los directores, pero es una información de difícil acceso. [...] las dificultades son técnicas, es decir, es difícil acceder y manejar la información cualitativa de la evaluación, entonces se trabaja con el dato duro, con los puntajes la distribución de la matrícula, la distribución en las escuelas, por modalidad, por nivel, [...] se hacen distintos análisis con el dato, y se lleva a cabo un [...] análisis comparativo [...], pero el análisis del dato cualitativo de la evaluación en sí misma, no (SB-1, 2012: 24).

En la transcripción de las entrevistas de la subred de burócratas se encontró que 38 veces aparece la palabra contexto, casi siempre refiriéndose al contexto de las escuelas o al de los alumnos o haciendo referencia a la importancia que tiene el contexto en el que se da la educación del país. Sin embargo, como pudimos ver, no son revisados los factores de contexto de la prueba ENLACE para interpretar correctamente los resultados y tomar decisiones después de ello.

Un entrevistado resalta la importancia de que sean considerados dichos factores y manifiesta:

[...] la SEP debe tomar en cuenta estos factores de ponderación. Independientemente de que en Oaxaca tengan sólo 200 días de clase al año (*sic*), se agregan estos factores de contexto sociocultural que ayudan a explicar por qué los resultados son tan bajos en ciertas áreas geográficas del país [...] (SRS-1, 2012: 17).⁸

⁸ El testimonio anterior da cuenta que no todos nuestros entrevistados de la subred de representación sindical se expresaron cuidadosamente en la entrevista. Si en Oaxaca tuvieran 200 días de clase al año es muy probable que no presentarían los graves problemas de rezago e inequidad en educación básica.

De manera reiterada diversos estudios han mostrado que existe una asociación muy estrecha entre las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y su desempeño escolar. Estudiantes que provienen de estratos socioeconómicos bajos tienden a presentar niveles de desempeño inferiores a los correspondientes a estudiantes de estratos más altos. Esto plantea un problema a las autoridades educativas: por un lado, tienen la obligación de diseñar políticas y tomar decisiones que promuevan el mejoramiento del desempeño de los estudiantes; por el otro, dicho desempeño parece estar en función de factores estructurales que escapan a las atribuciones de dichas autoridades.

A la mayor parte de nuestros informantes les inquieta que normalmente las reformas visualizan a la población de manera homogénea, es decir, que todos los individuos parten de un mismo punto, cuando consideran que ello no es así. Ellos están preocupados por el problema de la equidad, tanto en la aplicación de evaluaciones iguales para todos, como en un plan de estudios nacional.

Si tú tienes una decisión curricular como la RIEB y dices esto es lo que han de aprender en todas las escuelas los estudiantes y no tienes estrategias suficientemente bien definidas y precisas en su implementación de cómo se trabajará eso mismo en contextos diferentes, vas a seguir reproduciendo la desigualdad. Entonces para que todos logren aprender lo mismo, [tendrás que tener] las estrategias para que donde más dificultades de aprendizaje se tienen y más desventajas socioculturales se tienen se pueda aprender eso mismo, si no es así fallas para lograr la idea básica de la equidad (SEE-2, 2012: 5).

En los hechos, ENLACE no fue fiel a su diseño original porque no ha sido una evaluación de enfoque formativo y se ha asociado con la aplicación de medidas correctivas o de estímulos a maestros y escuelas. En particular, fue ligada a la evaluación universal de docentes de 2012, cuyos resultados serían considerados para acreditar los factores correspondientes tanto al programa nacional de CM, como al Programa de Estímulos a la Calidad Docente (SEP, SNTE, 2011: 3-4). En suma, quienes estaban en cargos de dirección y toma de decisiones al interior de la SEB utilizaron los resultados de la prueba ENLACE para vincularla a la CM, aun sabiendo los problemas de simulación que existían al interior de las escuelas. Así mismo, se han tomado medidas de política considerando los resultados de ENLACE pero sin conocer los estudios de contexto, lo que impide tener una interpretación más completa de la realidad de las escuelas que ayude a emprender acciones de mejora en la educación básica.

• *Para clasificar individuos, escuelas y entidades federativas.* La información sobre la prueba ENLACE difundida por la SEP (2013: 14) aclara que no son pruebas de alto impacto individual, es decir, los resultados no deberán ser utilizados para generar repercusiones académicas, como aprobar o reprobar alumnos, ni para selección

de alumnos para que ingresen al siguiente nivel educativo (educación secundaria o media superior). La SEP recalca que no pueden ser utilizados los resultados de ENLACE como único insumo para derivar conclusiones sobre la calidad de la educación, las escuelas, ni sobre el desempeño de las entidades federativas.

Uno de nuestros informantes afirma:

[...] ENLACE tuvo un camino que no era para el que se había diseñado esta evaluación. El camino que se había trazado era detectar aquellos contenidos o aquellos aprendizajes que representaban dificultades en los alumnos y elaborar una serie de estrategias para resolverlas (SB-2, 2012: 22).

La mayoría de nuestros informantes concuerda en que ENLACE ha tenido un fuerte impacto individual para los profesores porque la prueba ha sido utilizada para derivar conclusiones sobre la calidad de la educación, clasificando a entidades federativas, escuelas, profesores y alumnos. Al respecto un informante señala que la evaluación docente de 2012 es un ejemplo de ello y precisa:

[...] en el acuerdo 2 de la evaluación universal dice: “La evaluación universal para docentes frente a grupo, directivos y docentes en funciones de apoyo técnico pedagógico contemplarán los siguientes aspectos y puntajes: aprovechamiento escolar con base en los resultados de la evaluación nacional del logro académico de centros escolares (ENLACE), por instrumentos estandarizados y/o estrategias que correspondan [...]”. Lo que saquen los alumnos en la prueba censal es el 50% de la evaluación universal del profesor (SRS-1, 2012: 12).

Este fue uno de los motivos por el cual los profesores en servicio rechazaron la evaluación universal y sólo muy pocos docentes se examinaron de manera voluntaria, lo que le quitó el carácter universal y obligatorio. Otro de nuestros informantes señala el uso que se le ha dado a ENLACE para clasificar estados de la República y para premiar o castigar a profesores:

En el momento en que ENLACE es para hacer escalas y para hacer *ranking* y para decir que Chiapas ahora resulta que es el mejor estado en 2012, para pagar sueldos o prestaciones salariales, pues ya le dieron en “la torre” (SE-2, 2012: 9).

También la prueba ha generado una serie de distorsiones que se han generalizado en casi todas las escuelas.

[...] ¿qué es lo que sucede?, si a mí me van a pagar en función de eso [resultados de ENLACE], pues hago todas las perversiones necesarias; si a mí me van a clasificar y me

van a decir que soy una pésima escuela o una muy buena escuela en función de eso, pues ahí te va (la simulación) (SE-2, 2012: 9).

Otro informante afirma que el trabajo de los docentes se está centrando en la evaluación, especialmente para tener mejores resultados en ENLACE:

[...] las evaluaciones están teniendo un fuerte impacto en el día a día de las escuelas; se ha observado que los maestros trabajan para la evaluación porque los resultados otorgan un reconocimiento social y los padres de familia buscan una escuela de acuerdo con el resultado de ENLACE. Y adicionalmente los profesores están buscando el estímulo económico por el logro que puedan tener sus alumnos en la evaluación (SB-3, 2012: 18).

La decisión gubernamental de vincular los resultados de ENLACE con un sistema de incentivos (premios o castigos a maestros) fue apoyada por el SNTE en el marco de la ACE. Al respecto Guevara Niebla comentó:

El rechazo de la dirigencia del SNTE a la realización en junio de este año de la llamada “evaluación universal” a los maestros asombra e indigna. Asombra, porque la idea de realizarla provino del propio sindicato y forma parte de la llamada Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) que firmaron en 2008 la SEP y el SNTE. Indigna porque, una vez más, los líderes del SNTE violan sus propios compromisos y se burlan del gobierno federal y del pueblo de México (*Milenio*, 4 de junio de 2012).

En el mismo artículo Guevara Niebla cita las declaraciones del ex subsecretario de Educación Básica, Fernando González Sánchez sobre su oposición a la evaluación universal con base en los problemas que puede suscitar su realización “sin la aprobación del sindicato y de otros mediadores”. El ex funcionario dice: “Los que saben de educación entienden que el éxito de una política depende de los procesos de comunicación interna en un ambiente tan complejo, nunca de la jerarquía ni del verticalismo”. Al ex subsecretario se le olvidó que las acciones que contenía la ACE, fueron realizadas de una manera corporativista, centralista y vertical particularmente en los años en que dicho actor político estuvo como titular de la SEB.

La evaluación universal a maestros también fue resultado de la presión de algunas asociaciones civiles; dicha medida provocó graves distorsiones en la aplicación de ENLACE porque ha inducido a la simulación en la aplicación de la prueba con el fin alcanzar mejores resultados en el nivel de logro de los estudiantes y obtener reconocimiento social e incentivos económicos. En resumidas cuentas, los usos de la prueba ENLACE se han alejado de los que inicialmente estaban propuestos por la SEP.

• *Para hacer planeación educativa.* Los resultados de la prueba ENLACE también han servido para hacer planeación de la educación básica en nuestro país. En el PSE 2007-2012 se establece la meta de mejorar el porcentaje de alumnos con un logro académico al menos elemental en la prueba ENLACE (tabla 7). En educación primaria se propuso que 82% de los alumnos se ubicaran en el nivel al menos elemental en español y en matemáticas 83%. Mientras que en educación secundaria 70% en español y en matemáticas 53%. Desde el punto de vista de la SEP (2007: 15) dicha meta es uno de los elementos que pueden ayudar a lograr el objetivo principal de la educación básica que es “elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo [...]”.

Un entrevistado afirma que, dadas sus características y su finalidad, la prueba ENLACE no es adecuada para establecer metas nacionales. Desde su punto de vista la prueba censal puede

[...] dar la información al muchacho que hizo la prueba y él sabe si la hizo a conciencia o si sacó el libro y se lo puso en las piernas; a sus papás que ya conocen a su hijo; a los profesores que también tendrán cierta claridad de si la aplicación en su escuela fue seria o no; y a los directores de escuela. Hasta esos niveles funciona muy bien porque permite tomar en cuenta el contexto para ver los resultados en ese contexto. Más allá, las distorsiones van aumentando. Entonces no es una prueba que tenga mucho sentido utilizar, por ejemplo, en metas nacionales [...] (SEE-4, 2012: 5-6).

Juzgando a partir de los resultados de la prueba ENLACE realizada en el ciclo escolar 2012-2013 en las escuelas primarias, podemos apreciar que, para las tres pruebas realizadas por los estudiantes (español, matemáticas y formación cívica y ética) y los cuatro grados sometidos al examen (tercero, cuarto, quinto y sexto de primaria), la mayor concentración se da siempre en el nivel de logro elemental. El porcentaje acumulado en los dos niveles de menor rendimiento (insuficiente y elemental) oscila entre 57.2 y 51.2%. Sin embargo, si comparamos estos porcentajes con los obtenidos en la aplicación de 2009 cuando la tercera asignatura evaluada fue también formación cívica y ética, la suma de los porcentajes en el nivel de insuficiente y elemental osciló entre 68.9 y 57.1%. Ambas aplicaciones tienen su menor porcentaje en el nivel de excelencia: para 2013 los estudiantes que se situaban en dicho nivel fluctuaba entre 5.0 y 19.8% y para 2009 entre 4.8 y 6.1%. Creemos que estos datos podrían ser evidencia de la efectividad con que los profesores enseñan sólo para que sus estudiantes obtengan mejores puntuaciones en la prueba.

En términos generales, y de acuerdo con los resultados que publica la SEP para años anteriores, se ha presentado una aparente mejoría en el logro académico de los alumnos de los grados y las materias evaluadas. Ha disminuido el porcentaje en el nivel de insuficiente y ha aumentado en el nivel de elemental, bueno y excelente.

En otras palabras, la SEP rebasó su meta ya que los resultados de la aplicación 2012-2013 nos informan que el porcentaje acumulado en las dos categorías de mayor rendimiento oscila entre 42.8% y 48.8%. Sin embargo, no sabemos si dichos resultados correspondan a una mejora real en el logro académico de los estudiantes por las siguientes razones: a) las aplicaciones no son comparables entre años; b) existen problemas en la confiabilidad de los resultados por la masificación de su aplicación y las prácticas de simulación que se han dado sobre todo en los últimos años; y c) los datos no deben ser analizados de forma aislada, sino que deberán considerarse las condiciones del contexto en que se encuentran alumnos, docentes y escuelas.

Sólo en general los resultados de ENLACE muestran una mejoría. Si revisamos los resultados de secundaria y más específicamente los de 3° de dicho nivel, el panorama no es alentador. Es importante resaltar que la mayor parte de los alumnos mexicanos de 15 años de edad, en la aplicación de PISA 2012, están situados en el nivel 1 en una escala de seis niveles para matemáticas y de siete en el área de lectura. En el caso de ENLACE la mayor parte de los alumnos de secundaria se encuentra ubicada en el primer nivel (insuficiente) en matemáticas y en el segundo nivel (elemental) en lectura, en una escala de cuatro niveles (insuficiente, elemental, bueno y excelente). Dado que PISA tiene definidas las tareas en los niveles de desempeño por competencia (matemática, lectura y ciencias) y ENLACE cuenta con una definición general de niveles de logro para todas las asignaturas, resulta difícil encontrar si los resultados de PISA y ENLACE del ciclo escolar 2012-2013 coinciden en cuanto al nivel de desempeño alcanzado por cada una de las áreas de evaluación o competencia. Desde nuestro punto de vista deberían coincidir en virtud de que los alumnos evaluados en 2012 ya fueron formados con un modelo que desarrolla competencias para la vida, cuando menos durante los tres años de educación secundaria.

En relación con los contenidos y niveles cognitivos que evaluaba ENLACE, en el trabajo de campo se encontró que en 2006, cuando fue reformado el curriculum de la educación secundaria bajo un modelo pedagógico por competencias, no fue actualizada la prueba censal con el nuevo plan de estudios. Es decir, se continuó evaluando con los temas y contenidos curriculares y no con las competencias que pretendía desarrollar la Reforma Integral de Educación Secundaria (RIES) de 2006. Al respecto uno de los tomadores de decisiones de la RIEB ubicado en la subred de políticos nos expresa:

Nos comenzamos a evaluar con pruebas censales en 2006. ENLACE corresponde al curriculum porque no puede ser de otro modo; hay que cambiar el curriculum para que ENLACE corresponda a otra cosa. Hoy ENLACE tiene que migrar hacia las retículas curriculares, en donde están las habilidades nodales establecidas en estándares que son dignas de ser evaluadas y que se conectan en algún nivel promedio de PISA, que debe ser el objetivo del país (SP-3, 2012: 6).

Este desfase entre la implementación de un nuevo plan de estudios y la reformulación de la prueba ENLACE no solamente se presentó en educación secundaria sino también en la primaria porque las reformas a sus planes de estudio fueron oficializadas en 2006 para la secundaria y 2008 para la primaria. La falta de actualización de la prueba ENLACE para dichos niveles de educación básica aún estaba pendiente en 2012 cuando fueron realizadas las entrevistas. Una evidencia de dicho desfase puede encontrarse en los transitorios del *Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica* (SEP, 2011a: 630), el inciso a) del octavo transitorio deja establecido que se deberá promover “la migración de ENLACE hacia una evaluación cuyo referente sean los estándares curriculares y los aprendizajes esperados”. En 2013 la prueba ENLACE seguía alineada al currículum, es decir, que evaluaba temas y contenidos pertenecientes a los planes y programas de estudio, por lo que no evaluaba competencias. Pudiera interpretarse que existe inconsistencia entre lo que se presume que se enseña (competencias) y lo que se evalúa (temas y contenidos).

• *Para la reformulación y ajustes del currículo.* En la investigación de campo nos pudimos percatar de que los integrantes de la *subred de burócratas* coinciden en que ENLACE fue una prueba importante en el proceso de elaboración del currículum y para los ajustes subsiguientes en cada uno de los subniveles de educación básica. Uno de nuestros entrevistados expresa:

Las evaluaciones que a nosotros nos impactan en términos de analizar los resultados y cómo podemos ir actualizando los programas [del plan de estudios], es ENLACE en primera instancia porque es anual [...] (SB-3, 2012: 18).

Otro informante perteneciente al área en donde se diseñan y operan los cursos de formación continua a maestros nos explica:

Estaba obligada a tomar en cuenta a ENLACE y lo hacía, los exámenes nacionales año con año me decían qué le faltaba al maestro y [la dirección] lo retroalimentaba (SB-4, 2012: 20-21).

Los propósitos de la prueba ENLACE no establecen que los resultados de la prueba deban ser utilizados para actualizar programas del plan de estudios. Es una prueba que debe ser eminentemente formativa a nivel de la interacción de maestros y alumnos. Además debemos recordar que la prueba todavía no estaba actualizada con el nuevo plan de estudios 2011 que supuestamente desarrolla competencias, y que por otra parte, es una prueba que ha tenido efectos perversos por lo que sus resultados deben ser utilizados teniendo en mente estas consideraciones. Por otra parte, los propósitos de ENLACE sí prevén que la prueba atienda los requerimientos específicos de capacitación a docentes y directivos, pero mientras la prueba no sea

revisada y rediseñada para que evalúe los aprendizajes esperados y el desarrollo gradual de las competencias que establece la RIEB y el *Plan de estudios 2011. Educación básica*, el programa de formación de maestros resultará poco efectivo para orientar las prácticas docentes en el aula al logro del perfil de egreso de la educación básica que establecen los documentos normativos.

En al área de desarrollo de la gestión y la innovación educativa, la entrevista fue solicitada al responsable de esa dirección, sin embargo, él decidió conformar un grupo focal o grupo de discusión integrado por cuatro personas responsables de diferentes programas que están o estuvieron vinculadas con la RIEB. Una de ellas nos señaló:

La propuesta del Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC) es fortalecer los planes y programas de estudio, estamos hablando de aprendizajes esperados y también de los resultados de las evaluaciones, [...] para nosotros sí fue importante retomar lo que era ENLACE y PISA porque la propuesta pedagógica tenía que estar enfocada sobre aquellos aprendizajes que a los alumnos les son más difíciles o más complejos (SB-1, 2012: 3).

Otra de las personas que conformaron dicho grupo precisó:

El programa [de la] Estrategia Integral para la Mejora del Modelo Educativo [...] está dirigida a escuelas focalizadas a partir del indicador de ENLACE, [se centra en] las escuelas que tienen el cincuenta por ciento o más de su matrícula en un nivel de insuficiente, ahí habría que encaminar las acciones. Dijimos ahí hay un indicador central y nacional [que] es un reflejo de lo que está pasando en las escuelas. El [...] indicador nos permitió acercarnos a escuelas que en términos estadísticos requerían apoyos (SB-1, 2012: 17).

Otro informante del grupo focal matiza la utilización de ENLACE de esta forma:

Nosotros estamos tomando algunos elementos de ENLACE para medir el avance en escuelas de tiempo completo, focalizamos escuelas de bajo rendimiento, etc. Sí los utilizamos, pero son referentes, sinceramente no les creemos del todo porque las razones por las que están saliendo mal o bien los alumnos no son muy claras, tenemos escuelas casi en las mismas condiciones socioeconómicas y con resultados diferentes, o resultados casi iguales con escuelas en condiciones socioeconómicas muy diferentes, entonces no es sólo la evaluación finalmente lo que nos está dando la pauta (SB-1, 2012: 26).

Uno de nuestros entrevistados comparte que para la elaboración de los materiales educativos y los libros de texto

[...] se consideraron [...] cuáles eran los objetivos que perseguían las pruebas PISA y ENLACE en las materias [en] que se aplican, porque en las pruebas no vienen reactivos para todas las asignaturas (SB-2, 2012: 1).

Fue interesante escuchar las diferentes formas en que pueden ser utilizados los resultados de la prueba ENLACE en las diversas áreas, responsables del proceso de formulación de la RIEB. Sin embargo, al revisar el *Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica* (2011) y el *Plan de estudios 2011. Educación básica*, pudimos darnos cuenta de que en el *Acuerdo número 592* sólo en la página 630 (la última) se menciona por primera vez la palabra ENLACE para señalar la necesidad de reformular la prueba tomando como referente los estándares curriculares y los aprendizajes esperados; en el plan de estudios no aparece la palabra ENLACE. Este hecho nos lleva a pensar que en el discurso los resultados de la prueba PISA efectivamente sirven para legitimar metas y acciones. Sin embargo en la práctica, la SEB en sus diferentes direcciones generales utiliza los resultados de ENLACE para distintos propósitos de acuerdo con la competencia normativa de cada una de ellas.

En resumidas cuentas, los resultados de la prueba ENLACE son los más utilizados en la práctica diaria de la subred de burócratas para diferentes fines, todos ellos relacionados con la formulación y puesta en marcha de la RIEB. Sin embargo no se plasman en los documentos oficiales que le dan vida a la reforma educativa. Los usos de los resultados de PISA sí quedan plasmados en dichos documentos, no obstante, como ya lo expusimos en el apartado anterior, su uso es superficial y fragmentario y tiene un impulso legitimador ante otras subredes que conforman la red de políticas de educación básica.

Hasta aquí hemos revisado los usos que se le ha dado a los resultados de las pruebas PISA y ENLACE. En los siguientes párrafos desarrollaremos las características y usos de los EXCALE.

Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE)

En este apartado, como en los anteriores, primero se expondrán las principales características de los EXCALE para luego exponer los usos que se le han dado a sus resultados por diferentes tipos de usuarios y por aquellos agentes que tienen en su ámbito de competencia la toma de decisiones.

Características de la prueba. De acuerdo con información del INEE (2013b, 2013c), los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo son pruebas de aprendizaje de gran escala que miden el logro escolar de los estudiantes de educación básica en distintas asignaturas y grados. Estos exámenes tienen tres características distintivas: son criteriosales, están alineados al currículo y son matriciales.

Son criteriosales porque se diseñan para evaluar el dominio que tienen los estudiantes de una disciplina en particular. Los resultados no se comparan con los de otros individuos o grupos sino con un referente previamente construido. Están alineados al currículo porque su propósito es evaluar los aprendizajes pretendidos por los planes y programas de estudio nacionales. Puesto que los EXCALE pretenden evaluar todos los contenidos curriculares importantes, tienen un diseño matricial, ello quiere decir que se elaboran los reactivos necesarios para cubrir el total de los contenidos curriculares a evaluar, se organizan subconjuntos que se aplican a los alumnos de modo que no se requiere que cada estudiante responda todos los reactivos, pero con las repuestas de todos se obtienen resultados del examen en su conjunto (INEE, 2013b, 2013c). Los EXCALE contienen preguntas de opción múltiple y de respuesta construida (que son más complejas y apelan a niveles cognitivos más elevados).

El INEE ha establecido cuatro niveles de logro de los EXCALE: por debajo del básico, básico, medio y avanzado. En la tabla 8 puede encontrarse la descripción general para cada uno de los niveles.

Tabla 8

Descripción general de los niveles de logro de los EXCALE

Nivel de logro	¿Qué indica?
Por debajo del básico	Carencias importantes de los conocimientos y habilidades escolares planteadas en el currículo. Expresa una limitación para seguir progresando en la asignatura.
Básico	Manejo mínimo o elemental de conocimientos y habilidades escolares necesarios para seguir progresando satisfactoriamente en la asignatura.
Medio	Posesión adecuada o apropiada de conocimientos y habilidades en el currículo.
Avanzado	Dominio amplio o superior de conocimientos y habilidades señalados en el currículo.

Fuente: INEE (2014).

En este tipo de pruebas la calificación individual del estudiante no es tan importante como los resultados agregados a nivel de entidad federativa y modalidad educativa, dado que lo que se busca es evaluar al sistema educativo en su conjunto. Como se explicó en el capítulo I, los grados a evaluar son los terminales de cada nivel escolar: 3º de preescolar, 6º de primaria y 3º de secundaria. Adicionalmente, se añade 3º de primaria con el fin de evaluar segmentos de tres años escolares. Aunque la evaluación se hace al finalizar los grados señalados, los contenidos curriculares considerados para el diseño de las pruebas incluyen los dos grados previos. El INEE ha establecido las asignaturas a evaluar por nivel escolar (2013, tabla 9).

Tabla 9**Niveles, grados y asignaturas**

Nivel	Grado	Asignaturas
Preescolar	Tercero	Lenguaje y comunicación
Primaria	Tercero y sexto	Español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales
Secundaria	Tercero	Español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales

Fuente: INEE, Explorador EXCALE (2013).

Estas pruebas se aplican a muestras representativas de estudiantes de escuelas públicas y privadas en todas las modalidades (general, técnica, telesecundaria y para trabajadores), de educación básica de todo el país. El número de estudiantes varía de acuerdo con el estado, el grado a evaluar y la modalidad educativa de que se trate. Aunque el porcentaje de estudiantes evaluados en cada grado es pequeño, las estimaciones que hace el INEE (2013b) son precisas y confiables. En la siguiente tabla se puede observar el número de alumnos y escuelas que han conformado la muestra para el grado escolar evaluado de acuerdo con el plan de evaluación del logro 2004-2016 del INEE (tablas 10 y 11).

De acuerdo con su tamaño cada escuela tiene probabilidad de ser seleccionada en la muestra; al interior de cada escuela y grado escolar todos los estudiantes tienen la misma probabilidad de ser seleccionados para responder la prueba. Por otra parte, las evaluaciones que realiza el INEE no son voluntarias: todas las escuelas y alumnos del país tienen la obligación de participar en las evaluaciones de gran escala que se realizan año con año. El programa de los EXCALE prevé evaluar a un

Tabla 10**Número de escuelas y alumnos por grado escolar de la muestra anual de los EXCALE, 2005-2012**

	6° Primaria		3° Secundaria		3° Primaria		3° Preescolar	
	Escuelas	Alumnos	Escuelas	Alumnos	Escuelas	Alumnos	Escuelas	Alumnos
2005	2 770	47 858	2 397	52 251				
2006					3 000	55 000		
2007	715	11 999					1 091	10 305
2008			3 304	88 198				
2009	4 299	70 888						
2010					4 196	70 434		
2011							1 451	14 256
2012			3 590	94 269				

Fuente: INEE, Explorador EXCALE (2013).

Tabla 11

Plan de evaluación del logro con EXCALE, 2004-2016

Grados	Años escolares															
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016			
3° Preescolar				E M				E M				E M				
3° Primaria			E M N S				E M N S				E M N S					
6° Primaria		E M		E M		E M N S				E M N S						
3° Secundaria		E M			E M N S				E M N S				E M N S			

Notas: E= Excale de español; M= Excale de matemáticas; N= Excale de ciencias naturales; S= Excale de ciencias sociales.

Proceso de los Excale 

Construcción Aplicación Análisis

Fuente: INEE, Explorador EXCALE (2013).

mismo grado cada cuatro años debido a que las inercias del sistema educativo hacen poco probable que grandes cambios se lleven a cabo año con año, siendo más factible que pequeños cambios puedan captarse tras varios años. Con la intención de focalizar los esfuerzos, los ciclos de cuatro años se escalonan de modo tal que cada año se evalúa un grado escolar diferente, tal como se observa en las tablas 10 y 11.

Si bien no es posible conocer los resultados obtenidos por algún estudiante en particular, el INEE (2013b y 2013c) publica los resultados obtenidos por todos los alumnos a nivel nacional, estatal y/o por modalidad educativa. De acuerdo con la información del INEE (*idem.*), todo el proceso está diseñado para asegurar que la prueba arroje resultados confiables. El diseño muestral tiene posibilidad de tener mayor control sobre la administración de los instrumentos de evaluación, lo cual disminuye el riesgo de captar sesgos no cuantificables en detrimento de la información a recolectar, a diferencia de una prueba censal donde es fácil perder el control de quienes están participando. Asimismo, en una prueba muestral se minimiza el riesgo de pérdida de material y la posterior divulgación del mismo, es decir, con estas y otras medidas se puede disminuir la copia entre compañeros y que conozcan las respuestas

de pruebas anteriores. Las evaluaciones se realizan al mismo tiempo en todas las escuelas participantes. A la par del EXCALE se entrega un cuestionario de contexto a los alumnos, docentes y directores; la información obtenida sirve para explorar variables personales, familiares y escolares a fin de conocer la diversidad de condiciones que rodean al aprendizaje. La información que se recaba individualmente de los directores y sus escuelas, de los docentes y sus aulas, así como de los estudiantes y sus familias, es confidencial. La difusión de los resultados es principalmente a través del explorador EXCALE, el cual está disponible en la página web del INEE. Adicionalmente se formulan informes de resultados de evaluación, como parte de la amplia gama de publicaciones del Instituto. Hasta 2006 los directivos del INEE hacían presentaciones de los resultados de los EXCALE ante las autoridades educativas, práctica que se perdió con la llegada de la administración federal 2006-2012.

Usos de los resultados. En lo expuesto en los apartados Programa Internacional de Evaluación de estudiantes y Exámenes Nacionales del logro Académico en Centros Escolares de este capítulo ya se adelantó que la prueba EXCALE ha sido poco utilizada en la toma de decisiones de política de educación básica en comparación con los resultados de PISA y ENLACE. Aunque es mencionada por los entrevistados, los atributos que posee son poco conocidos. Uno de ellos cree tener la respuesta de por qué no son consultados los resultados de los EXCALE:

Hay pruebas como Excale que lo que intentan es no rankear escuelas, no rankear niños, [pero] sí nos dan un panorama de toda la educación, es una evaluación del sistema educativo, su función es interactuar con el tomador de decisiones [...]. [La prueba puede decirnos] en un estudio longitudinal, en un estudio de corte transversal, así es como está comportándose el sistema. Esas [evaluaciones] son las que no se toman en cuenta, ¿por qué? porque no tienen la visibilidad, ni el punch de salir en la primera plana del periódico, porque no tienen ningún costo para nadie (SE-2, 2012: 10).

Otro entrevistado complementó el testimonio anterior al decir:

[...] Excale es muestral, por eso no la ves en ningún lado. Creo que ya se logró posicionar, por ejemplo en trincheras internacionales, pero aquí no. Ahora a Excale le falta mucho trabajo técnico-político para posicionarse, tiene que ser más útil y pertinente para los tomadores de decisiones, tiene que moverles el tapete (SEE-I, 2012: 17).

Los informantes coinciden en señalar que los resultados de los excale no son de fácil lectura para muchos de los usuarios en potencia (las autoridades educativas a nivel federal y estatal, los maestros y directores escolares, y para la sociedad en su conjunto). Al respecto uno de nuestros informantes reconoce:

[...] sí, han tenido el problema de que son más sofisticadas, sí, no cualquiera entiende de lo que es una prueba matricial, explícale a un político cualquiera, ahí entramos en problemas, pero entonces, ¡maestro! hay que explicarle de otra manera. El INEE, sí, se ha tratado de esmerar en hacer más comunicables sus resultados, pero sí creo que le falta camino por andar (SE-2, 2012: 10).

El testimonio anterior coincide con otros comentarios de nuestros entrevistados en el sentido de que el INEE ha hecho esfuerzos para hacer más accesibles los resultados de los EXCALE con la finalidad de que sean consultados y entendidos por diferentes audiencias. Sin embargo, creemos que a pesar de las tareas emprendidas por el Instituto, no ha logrado que los resultados de las pruebas sean más utilizados para diferentes fines y por distintos usuarios. Las expresiones de nuestros entrevistados confirman esta percepción:

Excale casi no la tomamos en cuenta porque no se consideraba en su momento... o no sé por qué, pero nosotros no la tomábamos en cuenta (SB-4, 2012: 21).

Sin embargo, pensamos que los argumentos que externan nuestros informantes para explicar por qué son poco utilizados los resultados de EXCALE no son consistentes en virtud de que la prueba PISA también es muestral, matricial y los resultados son complejos y por lo tanto no son fáciles de interpretarse. Creemos que el hecho de que PISA sea respaldada por un organismo internacional, la OCDE, es un motivo político más fuerte para que haya sido consultada (aunque sea de manera superficial) en los últimos años en la toma de decisiones de política de educación básica. Dicho organismo ha estado legitimando el discurso oficial y, particularmente durante el sexenio calderonista, tuvo (y sigue teniendo) una gran influencia en la toma de decisiones en casi todos los sectores del sector público nacional. En nuestras entrevistas nos pudimos dar cuenta de que las recomendaciones elaboradas por la OCDE convencieron no sólo a los altos funcionarios de la SEP sino también a los representantes del SNTE, por lo cual éstas fueron muy bien recibidas y consideradas en la elaboración de política de educación básica.

Otra posible razón por la que pudo haber predominado el uso de PISA es que es la única prueba que mide competencias para la vida. Es decir, tiene como propósito fundamental ofrecer una visión general de cómo México educa y capacita a los jóvenes que están por ingresar a la vida productiva y, por lo tanto, no es un diagnóstico del sistema educativo mexicano sino más bien un reporte de la manera como el país, en su conjunto (sistema educativo, idiosincrasia, tradiciones, medios de comunicación, familia, etc.), educa a sus jóvenes. Pero entonces, la SEP no debería comprometerse (a través de metas) a que los jóvenes alcancen un determinado puntaje en PISA en los planes de desarrollo, programas sectoriales y reformas edu-

cativas ya que el puntaje no depende única y exclusivamente de lo que pasa en el sistema educativo.

En los siguientes párrafos revisaremos los usos más importantes de los resultados de los Excale.

- *Para la investigación educativa.* La subred de especialistas conoce más las características de la prueba y consulta sus resultados. Para algunos de los entrevistados, incluidos en dicha subred, es considerada una prueba muy bien lograda desde el punto de vista de la confiabilidad y la validez.

Yo creo que las [evaluaciones] mejor logradas son las del INEE, al margen de que uno pueda opinar sobre algunos detalles sobre ellas; pero sí te están dando una idea; primero las puedes personalizar todo lo que quieras. [...] con los resultados de Excale sí se puede llegar a hacer un análisis de cómo andamos en el sistema educativo, es decir, sí me puede decir por regiones como andan, por estados, por zonas, te puedes ir metiendo todo lo que quieras (SE-5, 2013: 16).

La información que nos proporcionó la subred de especialistas sobre el uso que hace de los resultados de los exámenes nos lleva a pensar que la presentación de sus informes y la forma en que está organizado el explorador EXCALE de la página web del Instituto, corresponde más al perfil de los investigadores interesados en la educación del país que a otras subredes de política educativa u otro tipo de audiencia.

De acuerdo con Santos y Delgado, “a pesar de que se reconocían diferentes audiencias y usos, la mayoría de informes de resultados iniciales correspondió con el perfil de los académicos” (2012: 129), debido a lo rebuscado de su información, conceptos y metodología para el procesamiento y análisis de los datos. Uno de nuestros informantes exclama:

¿Quién revisa las pruebas de Excale? Nadie, ya no tienen utilidad educativa, salvo los investigadores educativos que siguen haciendo sus indagaciones, la rascan y juegan con la base de datos y demás. ¿Qué es lo que se usa? PISA y se usa ENLACE, ¿por qué?, porque son pruebas que tienen utilidad pública (SE-3, 2012: 20).

Es probable que la revisión de los resultados hecha en mayor medida por investigadores esté relacionada con dos factores: el primero tiene que ver “con la necesidad del INEE de hacer patente que sus evaluaciones eran técnicamente rigurosas” y el segundo “con el perfil de sus propios evaluadores, para quien era más fácil comunicarse con sus pares” (Santos y Delgado, 2012: 129).

- *Para transformar la práctica docente.* Ravela (2012: 134) parte de la premisa de que los resultados de PISA, ENLACE y EXCALE no deberían ser utilizados para establecer metas, aumentar los puntajes, sino para lograr que los estudiantes desarrollen sus

conocimientos y capacidades y los utilicen en situaciones propias de la vida social, política, laboral y personal, y que esto sólo se puede lograr en el aula con la guía apropiada de los maestros. En el INEE están convencidos de que si la enseñanza y el aprendizaje mejoran, deberán mejorar los puntajes de las evaluaciones estandarizadas.

El INEE emprendió en 2007 la preparación de Materiales para Apoyar la Práctica Educativa (MAPE), los cuales fueron elaborados a partir de los resultados de los EXCALE. Los MAPE centran su atención en el tratamiento de algunos de los temas y contenidos que, conforme a los resultados de los EXCALE, han presentado mayores dificultades para los estudiantes de primaria y secundaria. La primera publicación de los cuatro MAPE (uno de decimales, uno de geometría y dos sobre expresión escrita) fue en 2008. De acuerdo con Ravela (*ibid.*: 136), se trata de materiales muy cuidados desde el punto de vista pedagógico y de la estética. El INEE convocó para su elaboración a especialistas en didáctica y con experiencia en trabajo escolar, con la finalidad de que enriquecieran la práctica docente en el aula en temas centrales de los EXCALE. Los MAPE han seguido elaborándose para diferentes niveles y con diferentes temas. Se trata de un esfuerzo similar al de las pruebas PISA, comentado en el apartado dedicado a dicha prueba.

En el sitio web del INEE se encuentra un espacio denominado “Comunidad MAPE” en donde los profesores pueden escribir sus experiencias de uso de dichos materiales y compartirlos con otros profesores. Es un esfuerzo adicional del Instituto para propiciar una comunidad de aprendizaje en torno a los MAPE y a las prácticas de enseñanza.

Uno de los entrevistados al respecto señala:

[...] el profesor lo que quiere es saber de qué manera puede aprovechar lo que se le está diciendo a nivel personal, y la visión que nosotros damos es una visión de conjunto. Estamos haciendo un esfuerzo ahorita para que nuestro siguiente reporte, justo tratando de acercarnos más a los docentes, sea mucho más claro, que tenga datos más elocuentes y que les permita a los profesores pensar de verdad en términos de su clase, de su grupo, aunque estén viendo datos muy agrupados. [...] yo pienso que sí hay profesores que están siguiendo nuestros datos (SEE-4, 2012: 10).

De igual forma que en *PISA en el aula* (2008), este uso de los resultados de los EXCALE está centrado en propiciar la reflexión de los profesores sobre la práctica docente en el aula; las acciones del INEE son concebidas a pequeña escala y se proponen ayudar a mejorar la enseñanza y el aprendizaje y los aumentos en los puntajes de las evaluaciones estandarizadas se tendrían que presentar como una consecuencia.

Creemos que para incidir sobre las prácticas docentes no es suficiente producir buenos materiales, un esfuerzo que está haciendo el INEE, el cual busca tener un efecto

positivo sobre la forma de enseñar de los profesores para que sus alumnos aprendan. Habría que complementar dicho esfuerzo con otras acciones en el interior de las escuelas. Es necesario que los maestros tengan posibilidades de estudiar, comentar y discutir las propuestas con sus compañeros docentes para que luego incorporen nuevas y mejores estrategias en su práctica docente. Estamos hablando de que además del estudio individual de este y otros materiales, es necesario propiciar espacios para el trabajo colegiado que den lugar a la discusión y reflexión de las propuestas de los materiales. Por ello es importante que los profesores creen comunidades al interior de la escuela en torno a temas y contenidos curriculares que tengan mayor grado de dificultad para su enseñanza y para el aprendizaje de los alumnos.

• *Para la decisión de política educativa.* Hasta aquí hemos visto que tanto PISA como ENLACE se han utilizado para tomar decisiones de política de educación básica y que EXCALE ha tenido muy poca recepción por los tomadores de decisiones y otro tipo de audiencias para emprender medidas de política educativa. A pesar de que así se han dado las cosas, nuestros informantes coinciden en que

[...] las pruebas Excale pretenden dar elementos suficientes para ciertas decisiones de política en la escala del sistema, que ésas son las políticas. Es decir, las acciones con respecto a estos niños, de este grupo, de esta escuela, no son de política, esos son pues del trabajo del maestro, en el aula del trabajo pedagógico, etc. Las decisiones de política son decisiones del sistema, decisiones para programas, para reformas curriculares, para grandes decisiones de política. Las evaluaciones del INEE dan elementos para eso [...]. Entonces, para decisiones de política, ENLACE no es adecuada, Excale sí lo es y suele pensarse al revés porque no le entienden (SE-1, 2012: 16).

En el trabajo de campo encontramos que sólo el área de desarrollo curricular de la SEB manifestó utilizar los resultados de los EXCALE, lo cual es confirmado por uno de nuestros informantes:

[...] las gentes de currículo sí veían los resultados de Excale para analizar el currículo. En preescolar, para la reforma de preescolar, usaron los resultados de las evaluaciones de preescolar; para la reforma de secundaria, usaron resultados de PISA y de Excale, etc. (SE-1, 2012: 13).

Sin embargo, en los documentos oficiales que dan vida normativa a la RIEB no hacen mención de los EXCALE ni de sus resultados.

En la investigación documental se encontró un testimonio que reconoce que la aportación de información del INEE sirvió para el diseño y desarrollo de política; se trata del Programa de Atención a Grupos en Situación Vulnerable (López, 2012: 142), el cual se apoyó en los datos que proporciona el INEE para hacer el diagnós-

tico y fundamentar el programa. Para ello fueron utilizados los informes temáticos *El aprendizaje en tercero de secundaria en México. Informe sobre los resultados de Excale 09, aplicación 2008* (INEE, 2009) y el *Panorama educativo 2009* (INEE, 2009a). Se trata de una política diseñada e implementada por un área de la SEB encargada de desarrollar modelos de atención para grupos vulnerables a la exclusión educativa.

Los resultados de los EXCALE aplicados a 3° de secundaria han mostrado que las telesecundarias tienen un desempeño académico muy por debajo de las secundarias generales. Otro de nuestros entrevistados también se refiere a este resultado de las pruebas aplicadas por el INEE y nos ilustra, desde su punto de vista, cómo debería interpretarse la información para que pueda ser de utilidad para la decisión de política. Al respecto pone un ejemplo muy ilustrativo:

Las telesecundarias están mucho peor que las otras, ¡ah!, eso sí me preocupa, eso sí es un objeto de política. ¿Podríamos poner como objetivo de política ganarle a Finlandia? ¡Pues es absurdo, es tonto! En cambio, reducir la brecha de las telesecundarias con las secundarias convencionales, sí es un objeto de política (SE-1, 2012: 27).

Al reflexionar con nuestros entrevistados sobre el uso de los resultados de los EXCALE surgieron otras posibles razones de por qué el INEE y los EXCALE son poco utilizados.

La idea que tienen algunos de los informantes es que la tarea de los que generan información basada en las pruebas que diseñan es principalmente técnica, ya que la decisión de política la tienen que hacer otras instancias. Uno informante pone un ejemplo:

[Nosotros] por medio de los resultados de Excale damos a conocer señales como “el porcentaje de alumnos con logro insuficiente en telesecundaria es de más del 50% de los alumnos”. Eso significa que ellos no tienen los conocimientos necesarios para seguir progresando en la asignatura, sin embargo, la mayor parte de ellos va a ser aprobada porque sabemos que cuando llegan ellos al final de tercero, 96% de ellos aprueba la secundaria y luego 95% de ellos transita a media superior. ¿Cuál es la conclusión? (SEE-3, 2012: 8).

Sin embargo, se observó en las entrevistas que existen diferentes interpretaciones acerca del perfil que debería tener el INEE entre los mismos integrantes de la subred de evaluadores y entre las subredes de especialistas, burócratas y participación ciudadana; unos opinaron que el INEE debería ser un órgano técnico; los otros, que el Instituto debería ser un órgano técnico-político. Al respecto un informante comentó:

Aquí hay un tema muy importante; el instrumento que nosotros producimos en esta dirección es una especie de faro, hay una tormenta y hay una lucecita que dice “este lado de la costa es seguro” pero quien conduce el barco tiene que definir la ruta porque es muy probable que los vientos y el oleaje empujen al barco en otra dirección. Entonces cuando nos piden a nosotros: “Oye, ¿cómo tengo que conducir mi barco para acercarme al puerto, al faro?” me parece un poco injusto (SEE-3, 2012: 15).

Otro coincide con esta opinión al expresarnos:

A mí me parece que los responsables de la evaluación tienen que ser muy buenos técnicos y tener los elementos para difundir y ya. Yo creo que la parte política que ya implica las negociaciones, los cabildos y todo eso, les toca a los políticos, pero [es] preciso [que ellos] puedan ser alimentados con cosas que entiendan, porque si les da uno el informe lleno de cuadros y [...] no le entienden y pues es normal que quién sabe qué cosa hagan (SE-1, 2012: 26).

Por otra parte tenemos otros testimonios que opinan que el Instituto debe tener un ingrediente político para que los resultados de sus evaluaciones sean considerados en las decisiones de política. Al respecto un integrante de la subred de especialistas opina que el INEE tendría que tener cuando menos capacidad para comunicarse con los políticos:

[...] sí hay un problema de comunicación arriba, porque arriba el manejo es muy diferente; pero yo sí creo que es responsabilidad del evaluador, el político no está ahí por sus capacidades en evaluación, está ahí por otras cosas, no le pidas que te lea esos informes, yo tengo que ser capaz de traducir esos informes en algo que sea usable por el político, que sea razonable en su programa de trabajo, eso es lo que uno tiene que saber; que el político no tiene por qué ser evaluador; no tiene por qué ser un científico social, es un político [y] tú lo que tienes que saber es saber comunicarte con él [...] (SE-2, 2012: 25).

Otro testimonio, en el mismo sentido, plantea con mucha más claridad que el Instituto debería tener un componente político.

El INEE debe tener un componente político muy importante y el director del INEE no tiene que ser necesariamente un experto de evaluación, debe ser un experto en educación y en el uso de los resultados de las evaluaciones para la toma de decisiones en política educativa, eso debería ser. Para eso su director de pruebas tiene que ser el más fregón en hacer pruebas, el director de construcción de indicadores, ahí ya metes [a] los técnicos. [Conformas] tu consejo técnico con los mejores especialistas,

construyes un consorcio con los Institutos de Educación de las Universidades Públicas, con el Consejo Mexicano de Investigación Educativa. [En los que te puedes apoyar para] validar el proyecto de evaluación, orientar los mecanismos de evaluación, las estrategias de evaluación y demás [...] (SE-3, 2012: 21).

Cuando uno de nuestros entrevistados nos compartió su percepción sobre un posible Sistema Nacional de Evaluación, cayó en una contradicción. Primero afirmó:

[...] el INEE lo mejor que puede hacer es no salirse de su esquema técnico, la decisión que sigue a la evaluación sigue siendo de la autoridad, las consecuencias de la evaluación tienen que estar siempre en manos de la autoridad y no de la evaluación (SPC-1, 2012: 22).

Cuando se le preguntó de qué manera el sistema educativo tendría que actuar para que se diera el posible Sistema Nacional de Evaluación expresó:

El diseño del sistema nacional de evaluación tiene que ser un proceso plural, no tenemos que esperar a que la autoridad nos convoque, porque no nos va a convocar o lo va a hacer lo más tarde posible para cumplir con el expediente.

El mejor resguardo que podemos tener es que el sistema se genere pluralmente. [El INEE tendría que anticiparse] invitar a los estados, invitarnos a nosotros; hacernos el caso que tenga que hacernos [para presentarnos una propuesta inicial del sistema nacional de evaluación]. Cuando [el INEE] llega delante de la autoridad y le dice, “esto ya lo vi con la gente relevante en este país” podrá llegar con legitimidad si la propuesta la discute con nosotros, pero debe llegar con una propuesta (SPC-1, 2012: 21-22).

Al escuchar lo anterior reformulamos la pregunta, ¿debemos entender que usted piensa que un evaluador aparte de ser técnico debe ser político?

Sí, son tan clásicos a veces los compañeros del INEE que se invitan a sí mismos a la irrelevancia (SPC-1, 2012: 22).⁹

Un aspecto en el que coincidieron los integrantes de la subred de evaluadores y algunos entrevistados que conforman la subred de especialistas es que la evaluación

⁹ La mayor parte de las entrevistas se hicieron en el último cuatrimestre de 2012. En esas fechas el INEE aún no concretaba su autonomía, y desde nuestro punto de vista esto le impedía normativamente convocar a las autoridades de los estados y a los grupos organizados de la sociedad civil para discutir una propuesta de Sistema Nacional de Evaluación.

podría ser utilizada para la toma de decisiones si existiera un mecanismo normativo que obligara a revisarla y discutirla para luego emprender medidas de política para mejorar la educación básica.

Los testimonios recogidos de la subred de evaluadores fueron los siguientes.

El Instituto tuvo una comunicación cercana con la SEP e incluso con el presidente de la República, los informes del Instituto que se producen anualmente se presentaban directamente al presidente de la República o al secretario de Educación, entonces la interlocución, la entrega de resultados era muy directa. Desafortunadamente los mecanismos no estaban institucionalizados, por lo tanto, con el cambio de gobierno no continuaron, cambió la dinámica de la entrega de resultados (SEE-3, 2012: 3-4).

Nótese que se está hablando del sexenio 2000-2006 y se insiste sobre la comunicación de resultados a las autoridades, pero ésta dependía de las personas, no de un mecanismo normativo que obligara a dicha comunicación. Otro informante confirma el testimonio anterior al expresar:

Eso está totalmente anclado en las personas, es decir, depende de la personalidad de quien dirigió el INEE y de la personalidad del quien estuvo a cargo de la Secretaría de Educación Pública y de sus voluntades para darle o no importancia a las evaluaciones del propio Instituto. Está demasiado anclado en las personas, no hay un mecanismo institucional definido para que eso ocurra, no hay un documento que diga, usted termina la evaluación y va y la presenta a.... Hasta el momento es una cuestión de buena voluntad. No estás obligado a hacerlo y yo no estoy obligada a escucharte. No existe un mecanismo en la norma que obligue a esta interacción (SEE-2, 2012: 7).

Sin embargo, el mismo entrevistado reflexiona que un mecanismo normativo es necesario pero no suficiente para que sean considerados los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones y explica por qué:

[...] hay que construir los mecanismos de interlocución sistemática [entre evaluadores y tomadores de decisiones], cómo se hace, creo que una [...] disposición normativa puede ayudar a eso; pero no creo, para nada, que vaya a ser suficiente, porque debe funcionar más allá de las personas, no puede pasar tanto por las personas; pero hay que reconocer que [una ley] en efecto pasa por ellas. El funcionario que yo ponga (en la SEP o en el INEE) debe tener una capacidad de gestión, de negociación, de diálogo y tener profundo respeto por los profesores, por los políticos, y ojalá haya estado en puestos políticos o cerca de puestos políticos, porque les permitirá entender lo complejo que es tomar decisiones de política en este país (SEE-2, 2012: 16).

Es decir, el entrevistado reconoce que no puede ser un mecanismo tan lineal, si tenemos normas, entonces, los individuos las cumplen. La realidad nos lleva a pensar que la toma de decisiones no depende de un solo individuo, de un solo grupo de individuos, de un instrumento normativo, sino de los factores contextuales en combinación con las reglas no escritas que han sido producto de la cultura e idiosincrasia de las personas. Esto nos habla de la gran complejidad del sistema educativo y del país en su conjunto, lo cual nos invita a no elaborar interpretaciones fáciles y simplistas sino a tratar de considerar la mayor parte posible de factores que pueden incidir en el proceso decisorio de la política educativa.

Nuestra hipótesis subsidiaria fue que las autoridades educativas estaban más interesadas en incorporar los intereses de las subredes que tienen cierto grado de afinidad ideológica y/o capacidad de presión política en torno a la definición, propuesta y decisión de cursos de acción que en utilizar la información de los resultados de las evaluaciones del logro educativo para fundamentar cambios o reformas de política.

El análisis de la información que corresponde al eje de evaluación de logro educativo hizo evidente que la política de educación básica no es diseñada según una lógica racional a partir del estudio detallado y cuidadoso para elaborar una fundamentación sólida sobre qué es lo que se debe reformar y por qué, además de presentar los límites que tiene la evaluación del logro educativo en general y los de cada una de las pruebas en particular, de tal forma que puedan complementarse los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales y ayudarse de otras variadas fuentes de información para tomar decisiones de esta índole. Por el contrario, la planeación nacional, los programas sectoriales y la reforma de la educación básica se basó de manera superficial y fragmentaria en los resultados de la evaluación y se privilegió la negociación entre subredes, comúnmente entre las más fuertes, caracterizadas por contar con mayor cantidad de recursos materiales, políticos y simbólicos que les dieron mayor poder en la negociación.

En otras palabras, esta segunda hipótesis resultó verdadera: los tomadores de decisiones han usado sólo excepcionalmente y de manera superficial las conclusiones de dichas evaluaciones para mejorar el desempeño de la educación básica; su uso está vinculado sobre todo a la legitimación del discurso político ante la sociedad. Dos de las múltiples causas de lo anterior serían que, por un lado, no existe interés por parte de las autoridades educativas y sus grupos afines en analizar y entender de manera profunda y responsable qué dicen los resultados de esas evaluaciones y para qué pueden servir en el proceso decisorio de política. Por otro lado, la formulación de política educativa no contempla un mecanismo que obligue o incentive a las autoridades educativas o a los responsables de tomar decisiones para que consideren las conclusiones de las evaluaciones como un elemento para fundamentar las reformas o cambios en política educativa. Lo anterior lleva a pensar que la mayor parte

de reformas o cambios que se hacen a la política educativa en México proviene de procesos esencialmente políticos y administrativos.

En el siguiente capítulo reconstruiremos el proceso decisorio de nuestro estudio de caso indagando qué fue lo que influyó de manera decisiva en la RIEB para que tuviera esa forma y contenido.

CAPÍTULO VI

El proceso decisorio de la RIEB

El propósito de este capítulo es presentar el análisis e interpretación de la información que corresponde a la caracterización, interacción, estrategias, intereses e impacto de las diferentes subredes que integran la red de política de educación básica durante el tiempo en que se diseñó y dio vida a la RIEB. En las siguientes líneas nos ocuparemos de reconstruir el proceso decisorio de la RIEB.

Recordemos que el enfoque de redes de políticas públicas enfatiza el hecho de que existen diferentes grupos con preocupaciones, intereses y prioridades distintas que forman parte del contexto en el que tiene lugar el proceso decisorio. A través de este lente teórico analizamos “la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas” (Klijn, 1998: 16). De acuerdo con Rhodes (2006: 431-432) y Klijn (*ibid.*: 19), el enfoque ayuda a explicar los vínculos entre individuos, grupos e instituciones, y trata de ubicar y entender las complejas determinaciones de arreglos o negociaciones formales o informales, tomando en cuenta que “el mecanismo ‘recursos-dependencia’ a través del cual las organizaciones y los actores se conectan resulta clave en la estructuración de las diferentes formas de acción colectiva”. En este orden de ideas, “los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red interorganizacional en la que estos procesos ocurren” (*ibid.*: 23).

Como lo expresamos en el diseño metodológico de esta investigación, las características propias del estudio de caso ayudaron a comprender la situación y circunstancias en que tuvo lugar la toma de decisiones del curso de acción pública estudiado. Recurrimos a diversas fuentes (documentales, orales y estadísticas) para encontrar evidencias y poder reconstruir lo que pasó, cómo y por qué sucedió.

El análisis de los datos que se refieren a la reconstrucción del proceso decisorio que tuvo lugar en la RIEB, uno de nuestros ejes de investigación, se guió por dos de nuestros objetivos y tres preguntas del planteamiento de indagación. Los objetivos fueron: a) identificar y caracterizar cada una de las subredes que participaron en la red de política de educación básica; y b) explicar cómo se interrelacionaron y

afectaron mutuamente los actores que pertenecen a alguna de las subredes que conforman la red para formular iniciativas y tomar decisiones en educación básica tomando como caso de estudio la RIEB de 2011. Las preguntas fueron: a) ¿cuáles son las subredes de política de educación básica que participaron en el proceso decisorio de la RIEB?, b) ¿cómo se estructuraron y cómo se interrelacionaron entre sí?, y c) ¿cuáles fueron los principales intereses que incorporaron a la RIEB de 2011?

Debido a que las redes de políticas públicas forman parte importante del proceso de negociación y decisión posterior a una definición de intervención gubernamental y éstas influyen de manera importante en la forma y contenido que tendrá una política pública determinada, las principales fuentes de información fueron los documentos normativos y oficiales relacionados directa o indirectamente con la RIEB y los testimonios, el discurso formal e informal, las descripciones y explicaciones de los actores políticos y sociales que formaron parte de alguna de las subredes directamente implicadas en la formulación y decisión de la RIEB. Estas fuentes nos han permitido reconstruir el sentido que los actores atribuyen a la educación básica, a los resultados de la evaluación estandarizada, y al vínculo entre evaluación y toma de decisiones en política educativa. Por otro lado, sus narraciones también dotan de sentido a la interacción entre organizaciones que conforman cada subred, así como a la relación entre subredes para lograr un fin determinado, en este caso, mejorar la calidad y equidad de la educación básica.

El contexto en que nace la RIEB

Tal como lo expusimos en el capítulo IV, la ACE firmada en 2008 fue la retribución del presidente Felipe Calderón al SNTE por haber aportado a su favor una gran cantidad de votos en la contienda electoral de 2006. Así, la ACE fue producto de negociaciones y acuerdos que tuvieron lugar antes y al inicio del sexenio 2006-2012, que luego se complementaría con otras acciones del mismo orden, como la designación del subsecretario de educación básica, Fernando González Sánchez, yerno de la presidenta del SNTE, Elba Esther Gordillo, quien tendría entre sus principales tareas darle contenido y forma a la RIEB. Tal y como lo expusimos en los antecedentes de la RIEB, la ACE se conformó por cinco acciones, entre las cuales hay dos que interesan para este estudio, la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo (reforma curricular), y evaluar para mejorar (evaluación de todos los actores del proceso educativo). La reforma curricular y la evaluación del SEN sí están contempladas tanto en la LGE como en el PSE 2007-2012 y han tenido consecuencias importantes en la educación en nuestro país.

La reforma curricular orientada al desarrollo de competencias y habilidades se materializó mediante el *Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica* y fue firmado por el secretario de la SEP el 15 de agosto de 2011.

Este documento da vida normativa a la RIEB, sin embargo, también significó la culminación de un ciclo de reformas curriculares en los tres subniveles que integran la educación básica obligatoria de 12 años –de 3 a 14 años de edad: tres de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria– que inició en 2004 con la reforma de educación preescolar, continuó en 2006 con la de educación secundaria y en 2009 y 2010 con la de educación primaria.¹ De tal forma que para reconstruir el contexto en que nace la RIEB tendremos que detenernos y estudiar quiénes, cómo y por qué participaron en este conjunto de reformas que posteriormente fueron articuladas en el *Acuerdo número 592* en el año 2011.

Reforma de educación preescolar, 2004

Para el análisis de esta reforma nos basamos en documentos de trabajo y acuerdos de la SEP y de la Cámara de Diputados, en autores que han analizado la obligatoriedad de la educación preescolar y en los testimonios recogidos en las entrevistas a diferentes personas que integran las subredes que conforman la red de política de educación básica definidas para este estudio.

En el caso de la educación preescolar se debe distinguir la reforma constitucional a los artículos 3 y 31 mediante los cuales se establece la obligatoriedad de tres años de educación preescolar, de la reforma curricular que ya tenía programada la SEP en el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006. Debido a la falta de coordinación entre la SEP y el poder legislativo se tuvo que emprender el diseño de la reforma curricular casi al mismo tiempo que las autoridades educativas federales y estatales tenían que afrontar la responsabilidad de ofrecer de manera obligatoria tres años de educación preescolar. Tanto la reforma curricular como la constitucional implicaron la movilización de recursos humanos, materiales y financieros para garantizar el mejor diseño curricular posible con la participación de los diversos actores involucrados en la educación a nivel federal y estatal: autoridades educativas y equipos técnicos.

Los autores que han estudiado el contexto en el que se elaboran las reformas (Cabrero, 2000: 195; Moreles, 2011: 730) hacen notar que es necesario considerar que en la hechura de políticas hay una diferencia entre regímenes democráticos y

¹ Los acuerdos secretariales generados y publicados en el marco de la RIEB son los siguientes: el Acuerdo 348 determinó el programa de educación preescolar (27 de octubre de 2004), el Acuerdo 384 estableció el nuevo plan y programas de estudio para la educación secundaria (26 de mayo de 2006), y los Acuerdos 494 y 540 que actualizaron el Acuerdo 181 por el que se establecen el plan y los programas de estudio para la educación primaria en lo que concierne a los programas de estudio de 1º y 6º grados, así como 2º y 5º grados (7 de septiembre de 2009 y 20 de agosto de 2010, respectivamente), todos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en las fechas señaladas.

en transición; mientras en el primer caso se podría hablar de políticas públicas, en el segundo se refieren a políticas gubernamentales.² La mayor parte de los sistemas democráticos son más propensos a la permeabilidad, por lo que los procesos de políticas son abiertos en cierta medida. En los regímenes en transición –como el caso de México en 2004– los sistemas son aún más propensos al hermetismo, y la hechura de políticas se vale de procesos selectivos de actores en una suerte de cónclave. Los integrantes de la *subred de especialistas* son invitados a discutir los temas de la agenda política e, incluso, iniciativas o programas precisos, sin embargo, lo más común es que se involucren cuando las decisiones están tomadas, si no es que ya se echaron a andar (Cabrerero, 2000: 204; Moreles, 2011: 731).

Fue a partir de las conferencias mundiales de Jomtien y Dakar (UNESCO, 1990, 2000) que se propuso extender la educación inicial, sobre todo a los sectores más desfavorecidos. Podríamos considerar este hecho como el detonante para que la obligatoriedad del preescolar formara parte del debate público y a fines de los años noventa diferentes subredes adoptaron algunas estrategias para influir en la decisión gubernamental en este rubro de la educación básica.

Subred de políticos. En la reforma de la educación preescolar las comisiones de educación de las cámaras de diputados y de senadores fueron actores importantes, ya que esta reforma fue resultado de una serie de iniciativas propuestas por casi todos los partidos políticos que conformaban la Cámara de Diputados, como lo mostramos en la tabla 12.

Tabla 12

Iniciativas de reforma a los artículos 3 y 31 Constitucionales para la obligatoriedad de la educación preescolar

Partido político	Iniciativa de reforma propuesta	Fecha de <i>Gaceta Parlamentaria</i>
Partido Acción Nacional	Artículo 3º Constitucional	22 de abril de 1999
	Artículo 31 Constitucional	25 de septiembre de 2001
Partido de la Revolución Democrática	Artículo 3º Constitucional	30 de abril de 1999
Partido Revolucionario Institucional	Artículo 3º Constitucional	28 de abril de 2000
	Artículo 31 Constitucional	18 de octubre de 2001
Partido del Trabajo	Artículo 3º Constitucional	18 de octubre de 2001
	Artículo 31 Constitucional	18 de octubre de 2001

Fuente: Portal Cámara de Diputados.

² En las políticas gubernamentales la política perdía el rasgo de lo público, es decir, no estaba o estaba débilmente presente la participación social en la definición de la política y la corresponsabilidad social en el quehacer gubernamental.

En la *Gaceta Parlamentaria* del 29 de diciembre de 2001 se dejó asentado que la reforma había sido aprobada, quedando como “responsabilidad del Estado impartir la educación inicial y por otra parte establecer de manera obligatoria la educación preescolar”; asimismo, se apuntaba que era “obligación de los mexicanos hacer que sus hijos concurren a obtener” ese tipo de educación (Congreso de la Unión, 2001). La obligatoriedad de la educación preescolar se planteó de manera gradual: tercer año a partir del ciclo 2004-2005; segundo, para el de 2005-2006; y primero, para el de 2008-2009. Esto implicaba que el Estado debería proporcionar los recursos necesarios para cumplir con dicha responsabilidad.

Finalmente, el 12 de noviembre de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma a los artículos 3° y 31 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por el cual se estableció la obligatoriedad de la educación preescolar. Llama la atención el acuerdo casi generalizado de los partidos políticos (PAN, PRD, PRI y PT) y que por separado, cada uno había propuesto la citada reforma.

En la *Crónica legislativa*, el diputado Talancón Escobedo, integrante de la Comisión de Educación del Grupo Parlamentario PRI dejó asentado que la reforma contaba con la simpatía y el apoyo del SNTE (Congreso de la Unión, 2000: 32). Las crónicas del debate sobre la obligatoriedad de la educación preescolar tratan sobre desacuerdos que giran en torno a señalamientos y correcciones de forma, pero no sobre lo sustancial, ¿por qué la obligatoriedad de ese subnivel como parte de la educación básica? Es importante resaltar la referencia que hay en la *Crónica Legislativa* sobre la postura de beneplácito del SNTE hacia la reforma, lo que constituye una evidencia sobre la importancia que tuvo el Sindicato en el cabildeo político en la antesala y en la sala de debate, es decir, resulta innegable que dicho organismo tenía bien colocadas las fichas en el tablero del juego político. Al momento de la presentación de iniciativas sobre la obligatoriedad del preescolar y de la resolución del dictamen de la reforma ese organismo estaba estratégicamente representado por un profesor tamaulipeco, Enrique Meléndez Pérez, exdirigente de la Sección 30, que gracias a las gestiones de la lideresa del SNTE logró obtener la presidencia de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la LVIII Legislatura (Congreso de la Unión, 2001). Así, el SNTE se imbricó en la subred de políticos concentrando poder en la negociación, principalmente por su capacidad de injerencia en la estructura gubernamental. Este hecho es relevante ya que el enfoque de redes de políticas públicas coincide con lo encontrado en la realidad, las redes se extienden y se entretajan entre sí con el propósito de concentrar poder.

Fue una iniciativa de reforma constitucional que no tuvo mayores contratiempos; era difícil que algún partido político estuviera en desacuerdo, ya que repercutía en el reconocimiento social y político (votos electorales) para todos los partidos. Este proceso dejó, una vez más, en claro el poder político que el SNTE tenía dentro del poder legislativo a través de miembros del sindicato afiliados a los diversos

partidos políticos, cuando menos hasta el año 2012. Esto confirma que las subredes interactúan y hacen alianzas promotoras dentro del marco institucional formal existente para impulsar una reforma constitucional y que los actores importantes son las organizaciones formales y no los actores individuales.

Uno de los puntos para fundamentar la iniciativa de reforma por parte del PAN era que estaba “comprobado el aumento de las posibilidades reales de un mejor aprovechamiento de la educación básica cuando es precedida por la educación preescolar”. Sin embargo, la iniciativa no especifica qué estudios comprueban que los alumnos de primaria tendrán mayor aprovechamiento escolar si han cursado la educación preescolar. En el tiempo en que fueron presentadas las iniciativas (1999-2001) los diferentes partidos no se valieron de resultados de evaluaciones estandarizadas³ que pudieran sostener esta aseveración, y aunque era posible demostrarla mediante las evaluaciones hechas a los alumnos de primaria por los profesores y por las Pruebas de Estándares Nacionales, no se hace alusión a ningún tipo de evaluación de aprovechamiento. Pero tampoco se citan investigaciones educativas específicas. Es decir, los diputados no contaban con suficiente información de resultados de evaluaciones de alumnos de primaria y de investigaciones científicas sobre el efecto de la educación preescolar en el aprovechamiento académico de los alumnos de primaria, pero tampoco sobre si el ejecutivo contaba con recursos suficientes para hacer viable la decisión de política.

Una crítica del PRI a la fundamentación del PAN fue, en primer término, que “la educación preescolar es parte de la educación básica”, y que “siempre será mejor tener un antecedente de preparación para la etapa siguiente, en el mismo sentido de la primaria para la secundaria”. Hasta aquí los debates no van más allá de la forma. Sin embargo, lo importante para los priistas era “lograr que la educación preescolar tenga objetivos en sí misma que deben derivar de un proyecto curricular definido de manera general, en cuanto se trata de un nivel constitucionalmente obligatorio” (Congreso de la Unión, 2000: 34). En la crónica legislativa referida los representantes del PRI citan a países que tienen el nivel preescolar obligatorio como argumento que fundamenta y justifica la decisión. Lo mismo ocurre en el dictamen de la reforma en donde se le justifica como “una medida congruente con la tendencia de escala mundial” (Congreso de la Unión, 2001: 5). Es notoria la ausencia de referencias de resultados de aprovechamiento de los alumnos de primaria con educación preescolar en esos países, en comparación con los alumnos que no cursaron dicho subnivel escolar. Únicamente citan los artículos de las constituciones de países de América Latina por los cuales se esta-

³ Aunque sí se habían hecho evaluaciones estandarizadas los resultados no se daban a conocer. Hasta los últimos meses de 2001 se publicaron los resultados de las pruebas PISA aplicadas en el año 2000.

blece como obligatorio para el Estado proveer de dos a tres años de educación preescolar a la población infantil.

La referencia que se hace a experiencias internacionales representa una estrategia común en la hechura de políticas. Se citan con el objeto de legitimar y justificar iniciativas, apelando a su pertinencia global (Schriewer, 2011: 63). Sin embargo, aún en la actualidad, en la Unión Europea (UE) parece no haber consenso sobre el tema de la obligatoriedad de la educación preescolar: en España no lo es; en la UE en general, sólo Luxemburgo, Holanda y Gran Bretaña tienen de uno a dos años obligatorios (Ministerio de Educación, 2013). En el tiempo que se promovió la reforma, sólo México y la India compartían la obligatoriedad de la educación del nivel al interior del G9, que es el grupo de los países más poblados del mundo (*La Jornada*, 20 de diciembre de 2003).

Subred de representación sindical. Hemos visto en la historia de las reformas de la educación básica obligatoria que el aval del SNTE ha sido necesario, ya sea para limitar o bloquear iniciativas, así como para que éstas prosperen, incluso recibiendo concesiones de los gobiernos federal y estatales, de acuerdo con lo que señalan algunas referencias (Latapí, 2004: 37; Arnaut, 1999: 64). “La asociación gremial se entiende a sí misma como un organismo político que busca instintivamente en cada coyuntura afianzar y acrecentar su poder” (Latapí, 2004: 36). Por esa razón, durante el debate y la resolución de la reforma constitucional, el SNTE se convirtió en uno de los actores principales. Sin embargo, llama la atención la ausencia de pronunciamientos del responsable de operar y financiar la obligatoriedad de la educación preescolar, el gobierno federal a través de la SEP, así como de otros actores con menor presencia que se dejaron de lado, o que se caracterizan por su fragmentación como es el caso de las universidades que podrían haber estado interesadas en la obligatoriedad del bachillerato.

[El SNTE] logró movilizar al Congreso de la Unión mediante sus diputados y senadores, para que se aprobara la obligatoriedad de los tres grados de enseñanza preescolar. En vez de extender la obligatoriedad hacia la enseñanza media superior, se optó por decretarla hacia abajo; la razón fue el incremento del poder corporativo, el control del nuevo botín de plazas, aunque la medida signifique –al convertir la preescolar en requisito obligatorio para el ingreso a la primaria– un nuevo motivo de discriminación de los alumnos más pobres (*ibid.*: 36-37).

Cabe hacer notar que la postura de la SEP, ante la obligatoriedad del preescolar, era contraria a la del sindicato y a la del poder legislativo, cuando menos en esos años, porque argumentaban que la capacidad presupuestal de la Secretaría apenas si alcanzaba para cubrir los requerimientos de la educación secundaria que era obli-

gatoria desde 1993 y en la que el país registraba un rezago importante. Sin embargo, la posición de SNTE era de respaldo absoluto hacia la reforma, con el argumento de que la educación preescolar era un basamento indispensable para el desarrollo y maduración intelectual de los niños, además de que era una exigencia del magisterio nacional manifestada en sus congresos nacionales (Congreso de la Unión, 2000: 31). Era indudable que de aprobarse la reforma, el SNTE garantizaría la creación de plazas para docentes en ese subnivel de la educación básica.

En el discurso oficial (dictamen de la reforma) el argumento fue que “la obligatoriedad contribuye a ofrecer igualdad de oportunidades para el aprendizaje y a compensar las diferencias provocadas por las condiciones económicas, sociales y culturales del ambiente del cual provienen los alumnos” (Congreso de la Unión, 2001: 4). Pero, como ya lo expresó Latapí, la reforma no compensaría a los grupos más desfavorecidos. Al ser un requisito para que los niños ingresen a la primaria, algunos grupos rurales y de zonas marginadas se verían afectados negativamente con la medida, cuando menos de manera temporal, hasta que no la aceptaran desde el punto de vista cultural y tuvieran posibilidad económica de llevar sus infantes a la escuela.

Las negociaciones y concertaciones son una práctica frecuente de las subredes que pretenden incidir en la estructura gubernamental; el SNTE es una organización que cuenta con formas efectivas para incidir en la estructura administrativa de la SEP, hacer coaliciones con partidos políticos, contribuir a campañas políticas y movilizar masas. Los legisladores mexicanos han sido sensibles al tipo de estrategias desplegadas por la subred de representación sindical. Este hecho tiene que ver con varias características, no sólo debido a la naturaleza del régimen, sino también al conjunto de estrategias que tiene el SNTE para interactuar con otras subredes, el entramado institucional bajo el cual interacciona y las habilidades con las que cuentan las otras subredes que conforman la red de política de educación básica para defender sus intereses. En el caso de los integrantes del legislativo al no existir reelección (entramado institucional) cada uno de los partidos políticos defiende sus propios intereses y los de los grupos políticos, sociales y empresariales interesados en el tema en el tiempo del debate (naturaleza del régimen político), antes que las necesidades del electorado.

Uno de nuestros entrevistados, que pertenecía a la subred de políticos comentó que la SEP tuvo problemas para cumplir con la obligatoriedad de los tres años de educación preescolar, sobre todo en el sexenio del presidente Calderón y en la LX Legislatura y que fue difícil darle seguimiento y continuidad a la reforma preescolar. De modo que el cumplimiento de los proyectos de sexenios anteriores depende de las personas que estén tanto en el ejecutivo como en el legislativo en el sexenio siguiente. Dicho entrevistado afirma que en LX Legislatura se le dio mayor importancia a la obligatoriedad de la educación media superior y explica por qué.

[...] al entrar en funciones una nueva legislatura [la LX], llegan los 500 diputados, con sus asesores, con sus secretarios técnicos, etc. [...] es una renovación total, que desde mi punto de vista no es muy positiva, [porque] no hay continuidad en los temas. [...] llega la siguiente legislatura con otras prioridades. Llega un nuevo gobierno federal, en una situación muy convulsa desde el punto de vista electoral, entonces el tema [las reformas de preescolar y secundaria] ya había pasado, es decir, que ya estaba en otra cancha [en la SEP]. En 2006 se empieza a generar una nueva agenda, en el caso de la LX Legislatura, en la Comisión de Educación, fue el tema de la educación media superior por la cuestión de la baja eficiencia terminal y concretamente el impulso a que fuera obligatoria (SP-2, 2013: 2).

En relación con las diferentes posturas que la comisión de educación adoptó dependiendo de los liderazgos de la propia comisión, de la SEP y el SNTE, relata:

[Al iniciar el sexenio 2006-2012] al ser la Subsecretaría de Educación Básica una posición dada al SNTE. [...] el conflicto era dentro [de la SEP]. Pero no se materializó en la comisión de educación [de la LX Legislatura]. Yo creo que la Subsecretaría de Educación Básica, con una posición del sindicato, percibía que en la Comisión de Educación –la presidencia y los secretarios– no eran del todo afines al SNTE. [...] esa distinción se hizo clara desde el primer momento. Entonces, la interlocución que llevábamos nosotros de manera más directa fue con la Subsecretaría de Educación Superior y Educación Media Superior por el tema de las propias dinámicas, personalidades y trayectorias. La SEP dio al SNTE todo el espacio institucional; ellos traían su agenda. Desde mi perspectiva, ellos negociaban en otras instancias, en otro lugar (SP-2, 2013: 4).

Es importante resaltar que el presidente de la comisión de educación de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados era un académico perteneciente al ámbito universitario, durante la cual tuvieron lugar los debates iniciales. Y la obligatoriedad de la educación media superior fue dictaminada hasta la LXI Legislatura, en la cual el presidente de la comisión era un ex rector universitario. En otras palabras, en estas dos legislaturas aunque se dieron cuenta de la problemática que tenía la SEP para ofrecer los tres años obligatorios de preescolar, la agenda de la Comisión de Educación se concentró en la obligatoriedad de la educación media superior.

Subred de burócratas. La SEP no tenía entre sus planes establecer la obligatoriedad del preescolar. El gobierno mexicano en el PNE 2001-2006 estableció como uno de sus objetivos principales aumentar la cobertura y la calidad de la educación preescolar (2001: 129-130) dado que ya se impartía la educación preescolar pero no de manera

obligatoria para los tres grados, sino para aquellos que la demandaban y principalmente a la población de cinco años de edad.⁴

Uno de nuestros informantes reflexiona sobre el peso importante que tiene el poder legislativo en las reformas de educación básica. De acuerdo con él, el accionar de esta *subred de políticos* tiene repercusiones de importancia nacional cuando hace reformas a la Ley en cuanto a la educación básica se refiere. Nos narra:

[...] efectivamente es un actor importante, tiene peso propio que según yo, ahorita está muy suelto, muy mal organizado, que no se sabe para dónde va o cómo va a funcionar y, de hecho, por ejemplo, el caso más clásico para mí [fue], la obligatoriedad del preescolar que lo aprueba el legislativo sin consultar a la SEP. El Legislativo puede mover o hacer cosas sin consultar al Ejecutivo en el área correspondiente, por sus pistolas [...] (SE-1, 2012: 10-11).

Es importante señalar que sí bien existe separación y autonomía formal de poderes, en decisiones de este tipo los legisladores tienen que hacerse responsables en dirigir recursos suficientes a través de la aprobación del presupuesto para hacer frente a la obligación que tiene la Ley General de Educación.

La SEP definió como una de sus líneas de acción, para lograr el mejoramiento de la calidad del proceso y el logro educativos, a la articulación de la educación básica, cuyo propósito era establecer un ciclo formativo con propósitos comunes y prácticas educativas congruentes a lo largo de la educación preescolar, primaria y secundaria (2001: 137). La reforma de la educación preescolar y la educación secundaria forman parte de esta línea de acción. Esta definición parte del reconocimiento de los avances logrados por el ANMEB en los años noventa y de la identificación de las debilidades de ese proceso de reforma:

Aunque las acciones abarcaron los tres niveles de la educación básica, es notable que los avances principales se concentraron en la educación primaria. Además se desconoce con exactitud cuál ha sido el efecto de los nuevos currículos, así como de los textos y materiales en los aprendizajes de los alumnos. Un rasgo evidente de la educación básica en la actualidad es la falta de articulación, tanto curricular como organizativa, entre los diversos niveles que la componen. Subsiste, por otro lado, una imprecisión curricular en el ámbito del preescolar, y en el caso de la educación inicial la ausencia es todavía más notable (SEP, 2001: 117).

⁴En 2001 la educación obligatoria comprendía diez años, un año de preescolar (tercer grado), seis años de primaria y tres de secundaria.

Hasta aquí es claro que la preocupación de la SEP era la reforma curricular de la educación preescolar para articular todos los niveles de la educación básica, mas no tenía en mente promover la obligatoriedad de tres años de preescolar. Definido este problema, la SEP inició en 2001 el proceso de reforma curricular de educación preescolar mediante acciones de exploración e intercambio con personal técnico, docente y directivo de educación preescolar, personal académico de las Escuelas Normales y autoridades educativas estatales⁵ (SEP-SEByN, 2003: 17). No obstante lo planeado, como se dijo, en noviembre de 2002, se publicó el decreto de reforma a los artículos 3° y 31 por la cual se establece la obligatoriedad de la educación preescolar. Para la SEP dicha reforma constitucional tuvo implicaciones importantes: a) para cumplir con esta disposición era necesaria una alta inversión de recursos para la construcción y equipamiento de planteles y aulas, pero también la formación de miles de educadoras (es) para atender a los grupos escolares; b) la gran mayoría de las familias había ido aceptando las ventajas de la asistencia de los niños a los planteles de preescolar por lo menos durante un año, en 2001 el 82% de la población de cinco años asistía a la escuela; sin embargo, se observaba que en sectores rurales y urbanos de bajos ingresos no existía la misma disposición hacia una asistencia más prolongada, lo que hacía suponer, en ese tiempo, que la valoración de la educación preescolar era más débil que la de la primaria (*idem.*); c) la educación básica tenía desarticulados los planes y programas de los tres subniveles y dado que la preescolar era la primera en reformar el curriculum en la administración foxista, fue necesario también repensar el modelo pedagógico para articular esa dimensión de la educación básica, lo cual requirió un esfuerzo colectivo de todos los agentes directamente involucrados; y d) la educación preescolar no constituía un requisito para el ingreso a la educación primaria razón por la cual muchas escuelas particulares ofrecían el servicio sin contar con reconocimiento oficial. Con el establecimiento de la obligatoriedad de la educación preescolar los particulares que deseaban continuar trabajando estaban obligados a obtener autorización y cumplir con los requisitos que impuso la autoridad educativa, por ejemplo llevar el mismo plan y programa de estudio (*idem.*).

⁵ La unidad responsable de coordinar el proceso de reforma fue la Dirección General de Investigación Educativa. El equipo coordinador estuvo integrado por personal académico de las direcciones generales: Investigación Educativa, Normatividad, Materiales y Métodos Educativos y Educación Indígena. Además, en el proceso participó el personal de la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio (PRONAP), de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, y en la fase inicial se involucró personal académico del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) (SEP/SEByN, 2003: 17).

La meta que se formuló en el PNE 2001-2006 fue “tener definidos para 2003 los contenidos curriculares y las orientaciones pedagógicas de la educación preescolar” (SEP, 2001: 138) para cumplir con el objetivo más general, mejorar la calidad y asegurar la equidad en la atención educativa. Junto con esa meta se establecieron otras, referentes a la gestión escolar e institucional, la actualización docente y la introducción de nuevas tecnologías.

A partir de octubre de 2003 comenzó el análisis de la propuesta inicial del nuevo programa mediante la difusión del documento denominado *Fundamentos y características de una nueva propuesta curricular para la educación preescolar* (SEP-SEByN, 2003) que hemos estado citando. Tres versiones posteriores de dicho documento fueron analizadas por personal técnico de todas las entidades federativas y de las diversas dependencias de la SEP involucradas en este nivel educativo, hasta concluir y acordar un nuevo programa y plan de estudios (SEP-SEByN, 2004: 6). Es importante señalar que la propuesta inicial presentada por el equipo que coordinaba las tareas al interior de la SEP contiene una gran cantidad de citas de trabajos académicos y de investigación sobre el desarrollo y los aprendizajes infantiles, como también de análisis de los modelos pedagógicos aplicados en algunos otros países en el nivel preescolar, para fundamentar las principales características que tendría el nuevo plan y los programas de estudio de la educación preescolar, sin embargo, no encontramos en dicho documento una discusión teórica sobre el modelo por competencias. Algunos de los cambios sociales y desafíos que justifican esta decisión de orden curricular son:

[...] los acelerados cambios que ocurren en todo el planeta –entre los que destacan la globalización de las relaciones económicas, la influencia de las tecnologías de la información y la comunicación en todos los aspectos de la vida humana, el papel del conocimiento en el desarrollo de las sociedades, el deterioro ambiental y el crecimiento de la desigualdad entre países– demandan de los sistemas educativos cambios fundamentales en su orientación. En general existe coincidencia en la idea de que, para responder a esos desafíos, los propósitos educativos deben concentrarse en el desarrollo de las competencias intelectuales, en la capacidad de aprender permanentemente, y en la formación de valores y actitudes, que permitan avanzar en la democratización social y hacer sustentable el desarrollo humano. La educación preescolar, como primera etapa y fundamento de la educación básica, no puede sustraerse a estos desafíos. Los niños que ingresarán al Jardín durante los próximos años habrán de incorporarse plenamente en dos décadas a la vida social en un mundo en constante cambio; prepararlos para afrontar los desafíos del futuro es un imperativo de toda la educación básica (*ibid.*: 15).

Para fundamentar un programa organizado a partir de las competencias el documento explica que:

A diferencia de un programa que establece temas generales como contenidos educativos, en torno a los cuales se organiza la enseñanza y se acotan los conocimientos que los alumnos han de adquirir, este programa está centrado en competencias.

Una competencia es un conjunto de capacidades que incluye conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas que una persona logra mediante procesos de aprendizaje y que se manifiestan en su desempeño en situaciones y contextos diversos.

Esta decisión de orden curricular tiene como finalidad principal propiciar que la escuela se constituya en un espacio que contribuye al desarrollo integral de los niños, mediante oportunidades de aprendizaje que les permitan integrar sus aprendizajes y utilizarlos en su actuar cotidiano (*ibid.*: 22).

Así las cosas, finalmente fue publicado por la SEP el *Programa de educación preescolar 2004* en el cual se pueden distinguir como sus principales características: a) el ser de carácter nacional, es decir, obligatorio para todas las modalidades y tipo de financiamiento, ya sea público o privado; b) propósitos fundamentales para los tres años de educación preescolar, para que, en cada grado se diseñaran actividades con niveles distintos de complejidad en las que habrían de considerarse los logros que cada niño ha conseguido y sus potencialidades de aprendizaje, para garantizar su consecución al final de la educación preescolar; en este sentido los propósitos fundamentales constituyen los rasgos del perfil de egreso que debe propiciar la educación preescolar; c) el programa fue organizado a partir de competencias; bajo este enfoque la educadora debería propiciar situaciones didácticas que impliquen desafíos para los niños y que avancen paulatinamente en sus niveles de logro (que piensen, se expresen por distintos medios, propongan, distingan, expliquen, cuestionen, comparen, trabajen en colaboración, manifiesten actitudes favorables hacia el trabajo y la convivencia, etc.) para aprender más de lo que saben acerca del mundo y para que sean personas cada vez más seguras, autónomas, creativas y participativas; y d) el programa tiene un carácter abierto; ello significa que es la educadora quien debe seleccionar o diseñar las situaciones didácticas que considere más convenientes para que los alumnos desarrollen las competencias propuestas y logren los propósitos fundamentales. De esta manera, los contenidos que se aborden serán *relevantes* –en relación con los propósitos fundamentales– y *pertinentes* –en los contextos culturales y lingüísticos de los niños (*ibid.*: 21-23).

Los propósitos fundamentales son la base para la definición de las competencias que se espera logren los alumnos en el transcurso de la educación preescolar. Una vez definidas las competencias que implica el conjunto de propósitos fundamentales, se procedió a agruparlas en campos formativos: desarrollo personal y social; lenguaje y comunicación; pensamiento matemático; exploración y conocimiento del mundo; expresión y apreciación artísticas; y desarrollo físico

y salud⁶ (*ibid.*: 48). Es importante resaltar que dichos campos formativos son el equivalente al mapa curricular, el cual no sufrió cambios en relación con su propuesta inicial en el documento presentado para su discusión y formulado por el equipo técnico de la SEP en 2003 (*ibid.*: 49).

Lo revisado sobre la reforma de educación preescolar concuerda con la opinión de Miranda (2010: 49): “los problemas fundamentales que enfrentó fueron de carácter técnico, logístico, financiero y de implementación. No existió mayor confrontación en los terrenos académico, sindical o político”. La anuencia del SNTE para establecer la obligatoriedad de la educación preescolar facilitó en los hechos el proceso político y aunque el gobierno federal planeó al inicio del sexenio foxista solamente aumentar la cobertura y la calidad para la educación preescolar, ante el mandato constitucional de 2002 y la consecuente modificación de la LGE en 2004, la SEP hizo las gestiones necesarias desde el punto de vista académico y técnico para tener en 2004 la propuesta de reforma curricular y pedagógica de la educación preescolar.

Reiterando, la SEP enfrentó problemas en la implementación gradual de la obligatoriedad del preescolar frente a la diversidad de situaciones y realidades con las que cuentan estos servicios educativos en el país. Según Miranda (2010: 49), la cobertura del primer grado planeado en el año escolar 2008-2009 fue el que mayores dificultades generó por los recursos adicionales que exigió, debido a los desniveles financieros y de capacidad instalada con los que cada entidad federativa los ha venido enfrentando.

Al respecto uno de nuestros entrevistados que formó parte de la subred de políticos en el tiempo que se dudó de la capacidad financiera de la SEP para enfrentar la obligatoriedad del primer año de preescolar nos relata:

[...] la propia SEP fue uno de los grupos de interés que querían echar atrás la obligatoriedad, por lo menos el primer año, porque como tú sabes fue gradual primero entraba el tercero, después el segundo y en el 2008 [...] le tocaba ser obligatorio al primer grado de preescolar. Entonces la SEP decía, es que no hay condiciones para hacerlo obligatorio, tenemos rezagos en la educación secundaria, tenemos rezagos en la educación primaria en cuanto a calidad, entonces, no hay [recursos para cumplir con] la obligatoriedad del primer año de preescolar. Se hizo una tabla comparativa de diversos países donde no es una tendencia internacional, ahí es donde empezó el conflicto de intereses entre la SEP y el sindicato, el sindicato sí quería, o sí quiere, la obligatoriedad del primer año del preescolar. Porque ellos lo argumentan desde un punto de vista técnico, que es cierto también, en el sentido de que el niño entre más temprano inicie con la socialización será mejor para su desarrollo posterior.

⁶ El *Programa de educación preescolar* (2004) trae un listado de competencias a desarrollar por cada campo formativo.

Pero también hay un interés político, que es el tema de las plazas, mientras más años de educación básica sean obligatorios, implicaba más maestros sindicalizados, más escuelas, más cuotas, etc., que también es un elemento que no podemos perder de vista (SP-2, 2013: 3).

En suma, en la reforma constitucional de educación preescolar dos subredes fueron las principales protagonistas, *la de representación sindical y la de políticos*. Para la elaboración de la propuesta de reforma curricular tuvo un papel destacado la *sub red de burócratas* (los equipos técnicos de la SEP a nivel federal y de los estados) y las educadoras y directivos de diferentes escuelas del país.

Otro entrevistado que integra la subred de representación sindical resume el contexto en el que se llevó a cabo la reforma curricular del preescolar:

[...] yo creo que con la obligatoriedad de preescolar se plantea la necesidad de estructurar el plan y programas de estudio de ese nivel educativo, de hecho estaban sueltos, olvidados, o sea no eran prioridad. La obligatoriedad la hace relevante como acción, y más que eso, creo que la perspectiva de una reforma integral de todos los niveles de educación básica [...]. Incluso fue una reforma que pasó de manera muy fácil, [...] no había una gran organización de ese nivel educativo, éramos relativamente pocas [educadoras] (SRS-2, 2012: 1).

Un integrante de la subred de especialistas, que en tiempo de la reforma de preescolar era el subsecretario de educación básica, confirma el testimonio anterior:

Esta reforma fue dada en el contexto de la obligatoriedad de preescolar, entonces había que ligarlo, articularlo con primaria y se trabajó con la reforma, la hicieron las educadoras y maestros de primaria, para que la articulación fuera realmente prevista desde la óptica y perspectiva de maestros de primaria y maestros de preescolar (SE-3, 2012: 2).

Reforma Integral de Educación Secundaria, 2006

Para realizar el análisis de datos de esta reforma nos respaldaremos en documentos de trabajo y acuerdos secretariales; en publicaciones de autores que vivieron directa o indirectamente el proceso decisorio de la Reforma Integral de Educación Secundaria (RIES), tanto de la parte institucional como de la parte sindical; notas de prensa y de los testimonios recogidos en las entrevistas a diferentes personas que integran las subredes que conforman la red de política de educación básica definidas para este estudio.

Como lo anticipamos, la reforma de 1993 se centró en la reforma de educación primaria, aunque también se modificó el curriculum de secundaria. Al iniciar el

sexenio foxista se hizo un detallado diagnóstico de la educación básica en el que se detectaron problemas importantes en la educación secundaria en todas sus modalidades, especialmente en la telesecundaria. El gobierno federal en el PNE 2001-2006 (2001: 63) reconocía que la reforma de 1993 en la secundaria “fue insuficiente para superar la fragmentación de conocimientos y de la experiencia educativa de los estudiantes; no se ha logrado sustituir la estructura y organización tradicional de la escuela secundaria por una nueva, acorde con la concepción de educación básica para la vida, ni se ha logrado mejorar el ambiente formativo para los adolescentes en esta etapa de su desarrollo”. Partiendo del reconocimiento de lo no logrado por el Estado en lo que a la educación secundaria se refiere, una de las líneas de acción fue “desarrollar una nueva propuesta curricular para la educación secundaria, ampliamente consensuada, congruente con los propósitos de la educación básica, que considere las necesidades de los adolescentes y genere oportunidades de aprendizaje que permitan el fortalecimiento de habilidades básicas y superiores, necesarias para continuar aprendiendo a lo largo de la vida”. La meta establecida fue que para 2004 se debería “tener una propuesta de renovación curricular, pedagógica y organizativa de la educación secundaria, incluyendo la revisión y el fortalecimiento del modelo de atención de la telesecundaria” (SEP, 2001: 138).

La reforma de secundaria implicó mayores retos debido a que, por diversas razones, es el subnivel de la educación básica en el que resulta más difícil consensar una reforma curricular.

Subred de burócratas. Miranda (2010: 44-45), Miranda y Reynoso (2006: 1428) y la Secretaría de Educación Pública (SEP-SEByN, 2004a: 1) afirman que durante el gobierno foxista el caso de la secundaria se asumió como un desafío de primer orden debido a que, pese a haber sido declarada obligatoria desde 1993, no se había cumplido con los compromisos establecidos, tampoco había tenido el grado de atención requerido por parte de la autoridad gubernamental y, además, se había convertido en un nivel de alta relevancia para atender problemas importantes de equidad y calidad educativa de los adolescentes mexicanos.

En general, sostenían los autores citados, sus egresados no logran desarrollar pericias suficientes para desempeñarse adecuadamente en los nuevos contextos sociales; no son los verdaderos técnicos que exige la industria moderna y tampoco son competitivos en los exámenes de ingreso a la educación superior. Además, la educación secundaria muestra serias dificultades para atender las necesidades psicológicas y sociales de la adolescencia mexicana (Miranda y Reynoso, 2006: 1429).

La decisión de realizar una reforma curricular de educación secundaria estaba ya trazada por la SEP desde el inicio del sexenio. Sin embargo, las características distintivas de la secundaria en relación con la primaria y el preescolar fueron aspectos que le dieron diferente nivel de complejidad en su discusión y su definición.

Debido a su tamaño institucional y la cantidad y diversidad de recursos financieros y humanos que necesita, así como por lo delicado de las problemáticas observadas y el involucramiento de distintos actores políticos, especialmente del SNTE, puede afirmarse que la reforma de la educación secundaria se convertiría en un eje fundamental de las preocupaciones de la política gubernamental del periodo (Miranda, 2010: 45).

La reforma de educación secundaria enfrentó los problemas de carácter institucional y de orden burocrático que tiene normalmente una nueva administración que quiere emprender el paquete de políticas públicas contenidas en sus planes y programas, es decir, los problemas de coordinación, financiamiento y los procesos de implementación en las entidades federativas. Pero, adicionalmente, según Miranda, desde la discusión inicial del diseño del nuevo plan curricular “aparecieron complicaciones políticas asociadas a los poderes de veto con los cuales diferentes actores, tanto los consagrados en el sistema como algunos otros emergentes, fueron apareciendo en el escenario de la reforma y exigieron diversos procesos de negociación para garantizar su puesta en marcha” (2010: 50).

El caso de la reforma curricular de la educación secundaria empieza a evidenciar de manera más clara cómo no existe en la hechura de políticas un decisor único y completamente racional. Si bien es cierto que el recién inaugurado cuerpo técnico-burocrático de la SEP elaboró un diagnóstico de la educación básica con la información disponible y marcó las pautas de intervención gubernamental, mediante el PNE 2001-2006,⁷ tanto en la educación preescolar como en la secundaria la línea de acción era hacer una reforma curricular para tratar de articular la educación básica mediante el currículo y el modelo pedagógico y de esta manera contribuir a lograr el objetivo principal, mejorar la calidad y equidad de este nivel educativo. Sin embargo, hasta ahí sólo se definía que se debería hacer ante una problemática dada y el paso siguiente era cuándo, cómo y quién participaba⁸ para darle forma y

⁷ El trabajo previo del equipo de transición del área de educación fue de gran utilidad; sus principales orientaciones fueron retomadas en el programa sexenal y normaron las acciones en el terreno educativo durante el sexenio 2000-2006. El coordinador del PNE 2001-2006 fue Felipe Martínez Rizo, un reconocido investigador educativo que colaboró en el equipo de transición (Latapí, 2008: 171).

⁸ El documento base para la discusión de la RIES, elaborado por la SEByN (2001: 21) define una de las características que debería tener el proceso de reforma: “es participativa e incluyente pues entiende que los cambios profundos en educación ocurren como resultado de la construcción compartida de un grupo amplio de interlocutores con perspectivas diversas que se dispone a aprender. En este sentido, abandona la vieja práctica de prescribir y diseñar los cambios lejos de las escuelas y sus maestros y, en el marco del federalismo educativo, le da un lugar preponderante a la participación de las autoridades estatales. Pero a la vez

contenido a la reforma curricular de secundaria, es decir, emprender el proceso de consulta, debate y negociación que forma parte importante de la hechura de políticas. Tanto el diagnóstico y la intervención técnica como la negociación política no pueden verse de manera separada toda vez que ambas influyen en el proceso de hechura de política educativa y frecuentemente la negociación política –que tiene lugar con las otras subredes– suele ser más decisiva en la configuración y resultados de la reforma curricular, que la definición del problema y la prescripción técnica de su tratamiento.

El proceso de reforma se enfrentó a críticas y desacuerdos que provenían de diferentes subredes de política de educación básica, ya que sus intereses se vieron afectados. Estas subredes intervienen en función de los contextos y de los temas de debate que van emergiendo en el proceso de diseño y definición de las características fundamentales del nuevo plan y programa de estudio, así como en función de otras subredes que van integrándose y que generan distintas dinámicas de confrontación y negociación. Miranda y Reynoso (2006: 1431) afirman que las características propias de la educación secundaria en sus tres modalidades (secundarias generales, secundarias técnicas y telesecundarias) constituyeron la principal dificultad que enfrentó la reforma curricular, ya que se afectaba una mayor diversidad de intereses profesionales (maestros de cada asignatura, investigadores educativos y otros investigadores relacionados con los distintos campos disciplinarios presentes en el currículo de secundaria), intereses laborales (de los maestros de las distintas asignaturas), las diversas instituciones formadoras de maestros de secundaria (normales superiores y otras instituciones públicas y privadas de educación superior) y los autores y editores de libros de texto. Así, la reforma de educación secundaria puso de manifiesto distintos tipos e intensidades de conflicto y negociación, debido a la naturaleza del subnivel educativo y al tipo de desafíos que planteaba. Miranda y Reynoso (*idem.*) están convencidos de que la reforma fue una prueba de fuego para instalar un cambio educativo y social, pero en el cual no todos los actores involucrados aceptaban las reglas y los compromisos que éste planteaba.

La SEByN consideraba que para lograr un cambio sustancial de la educación secundaria era absolutamente necesaria la transformación profunda de su estructura

entiende que esta tarea de construcción colectiva implica niveles de responsabilidad distintos para los diferentes interlocutores –autoridades locales, responsables del nivel en las entidades federativas, equipos técnicos, directivos, profesores, estudiantes, padres y madres de familia e investigadores– y que será necesario definir los momentos y la intensidad con que éstos han de participar”. Obsérvese cómo los documentos oficiales sí proyectaban una reforma democrática que habla de la participación de docentes, directores y otros actores sociales, más no de su representación sindical. Este fue uno de los principales motivos de crítica de parte del SNTE.

pedagógica. “Esto significaba cambiar varias condiciones que obstaculizaban el trabajo educativo en las escuelas y que impedían que los alumnos obtuvieran buenos resultados en su aprendizaje” (Miranda, 2010: 51). Los resultados tanto de PISA como de Estándares Nacionales y EXANI-II en 2001 eran consistentes en mostrar que la mayor parte de los estudiantes estaban aprendiendo poco y que muy pocos estaban alcanzando altos niveles de éxito académico (SEP-SEByN, 2002: 15). Es importante resaltar que a pesar de que las propuestas de reforma curricular de preescolar y de secundaria arrancaron más o menos al mismo tiempo, a diferencia de la reforma de preescolar, la fundamentación de la RIES sí se vale de los resultados de la evaluación estandarizada a alumnos de educación secundaria. El uso es superficial, no se encontró un análisis más detallado de resultados globales o por dominio de alguna competencia. Así mismo, no encontramos que se mencionaran las causas que pueden estar ocasionando estos resultados, de acuerdo con los estudios de contexto que elabora PISA.

Según el reporte de la SEP-SEByN (2002: 19-21) y lo escrito por Miranda y Reynoso (2006: 1432); Miranda (2007: 765, 2010: 51), entre las condiciones que dificultaban el trabajo académico en las escuelas para que éstas tuvieran mejores resultados de aprovechamiento escolar se encontraban:

- a) excesiva cantidad de materias que impedían que los alumnos profundizaran en contenidos fundamentales y desarrollaran las capacidades básicas en cada campo de conocimiento; b) demasiados grupos y alumnos atendidos por los profesores que dificultaban las posibilidades de interacción maestro-alumno e impedían la atención adecuada de las necesidades, intereses y dificultades en el desarrollo académico de los estudiantes; c) poco tiempo de los maestros para profundizar en la tarea docente y para realizar trabajo colegiado, lo cual repercutía en la posibilidad de aprendizaje efectivo de los alumnos y entorpecía las condiciones para que los docentes mejoraran sus prácticas pedagógicas y generaran mayores compromisos con los resultados educativos de sus alumnos; y d) la formación enciclopédica y el aprendizaje basado en la memorización y la acumulación de información y datos.

En otras palabras, la bibliografía revisada concuerda en que el modelo pedagógico que tradicionalmente había operado la secundaria estaba en crisis. Según el diagnóstico de la SEP, los alumnos de secundaria no estaban aprendiendo a pensar, no estaban desarrollando el pensamiento crítico y no eran suficientemente capaces de resolver problemas (2001: 50, 2006b: 185). Esas dificultades tenían los alumnos que cursan y terminan la educación secundaria, sin embargo, uno de los puntos álgidos del citado diagnóstico, encontrado en los documentos de trabajo e informes de la SEByN y el SNTE, era la falta de atención a la demanda y rezago educativo, es decir, los adolescentes que no ingresaban o desertaban de la secundaria. En 2005, tiempo en que se discutía la reforma, y de acuerdo con la revisión documental, casi

700 mil jóvenes entre 13 y 15 años de edad no cursaban la educación secundaria, a pesar de su carácter obligatorio. Cerca de 400 mil alumnos abandonaban la educación secundaria cada año. De cada cien alumnos que ingresaban a la secundaria sólo ochenta la terminaban en el tiempo establecido. Aproximadamente una quinta parte de los alumnos inscritos reprobaba cuando menos una materia en cada ciclo escolar. Se observaba una notable desigualdad en las oportunidades educativas en el país. Existían entidades donde los niveles de cobertura, permanencia y egreso eran mucho más bajos que el promedio nacional, en tanto que el rezago educativo se incrementaba sustancialmente en las entidades más pobres (SEP, 2006b: 14-15; Miranda y Reynoso, 2006: 1431; Miranda, 2007: 764).

Como resultado de estas aproximaciones hacia la problemática que vivían las escuelas secundarias, especialmente los precarios ambientes de aprendizaje que se generaban en la mayor parte de sus aulas, se fueron generando propuestas de contenidos curriculares y del modelo pedagógico del plan y programas de estudio de la educación secundaria, principalmente por el equipo técnico de la SEByN.⁹

Comúnmente cuando se dice reforma educativa se relaciona únicamente con la modificación de los planes y programas de estudio, sin embargo, dada la problemática planteada anteriormente, era claro que transformar los planes y programas de estudio resultaría insuficiente para atenderla. Esto era evidente para el equipo encargado de coordinar los trabajos de la RIES, por ello, sus integrantes partieron del supuesto de que una reforma curricular podría ser considerada como elemento articulador de los cambios en otros ámbitos de la escuela y del sistema, entre otras cosas porque el sistema educativo toma al currículo como un criterio clave para ofrecer recursos a las escuelas (formación del personal docente, libros y materiales educativos, definición de normas de operación, entre otros). El equipo técnico que trabajó en la RIES asumió que “el mapa curricular y los programas de estudio propuestos habrían de servir como detonador de una serie de transformaciones en los siguientes ámbitos: reorganización del modelo de gestión de la escuela; reordenamiento de los recursos disponibles; y establecimiento de una normatividad acorde con el nuevo modelo de gestión y con los propósitos de la reforma”¹⁰ (Miranda y Reynoso, 2006: 1434).

⁹ La Subsecretaría de Educación Básica y Normal formaba parte de la estructura orgánica de la SEP en sus reglamentos internos de 1994, 1999 y 2002. Fue hasta 2005 que se modificó la estructura de la SEP y la SEByN cambió de nombre a la Secretaría de Educación Básica (SEB).

¹⁰ Según Latapí (2004: 279-280), la propuesta da un peso esencial a lo curricular en detrimento de los aspectos organizativos y de gestión y se deja de lado la cuestión crucial de la formación docente. Desde la perspectiva del autor, esto último ha sido una constante en las reformas curriculares, con el agravante de que ahora dicha formación dependería ya de los gobiernos estatales. El mismo Latapí califica como prematuro su comentario, pero se basa en su experiencia en el análisis de las reformas emprendidas por la SEP.

En síntesis, el resultado de esta primera etapa de trabajo (2002-2004) del equipo técnico de la SEP fue: a) la elaboración del diagnóstico para la detección y caracterización del rezago de este nivel educativo en cada una de las 31 entidades y en el Distrito Federal; b) la definición de un perfil de egreso de la educación básica consensado con las autoridades educativas estatales; c) los lineamientos para la reorganización de la educación secundaria; y d) el nuevo mapa curricular (SEP-SEByN, 2002, 2004a).

De acuerdo con Latapí, la propuesta de la RIES consistía en:

a) reducir el número de asignaturas, de 34 a 21; b) avanzar en la formación de competencias; c) reconocer la realidad de los adolescentes; d) emprender acciones para mejorar las relaciones entre maestros y alumnos; e) mejorar el ambiente de aprendizaje; f) ofrecer oportunidades de elección de materias; g) disminuir el número de alumnos por maestro; h) disminuir la carga horaria de los maestros para destinar tiempo al trabajo colegiado; i) concentrar la carga horaria de los docentes en una sola escuela; j) designar a un maestro como asesor en cada uno de los grupos; y k) incorporar las tecnologías de informática al proceso educativo (2004: 266-267).

Como puede advertirse, los alcances de la reforma propuesta no se circunscribían a los cambios curriculares sino que afectaban la organización de la escuela y por ende las condiciones del trabajo de los maestros y directivos.

Según García-Lascuráin (2011: 51) los equipos técnicos de la Secretaría coordinaban a maestros de educación del nivel designados por las propias autoridades educativas de algunas entidades del país, así como a especialistas que, a título individual, aportaban sus conocimientos. Con esta estrategia buscaban lograr un amplio consenso entre las autoridades educativas de los Estados y el fortalecimiento de los equipos locales. La SEP trabajó desde julio de 2002 con los titulares de educación en las entidades en el marco del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU).

La primera propuesta de reforma de la educación secundaria, avalada por el CONAEDU, se puso a consideración de diferentes grupos en junio de 2004 (SEP-SEByN, 2004a). Dicha presentación incluyó el diagnóstico, una breve descripción de los objetivos de la RIES, el nuevo mapa curricular y una síntesis de cada una de las asignaturas. De acuerdo con García-Lascuráin (2011: 55), la síntesis de cada asignatura no se difundió a grupos más amplios y los programas por asignatura fueron dados a conocer hasta más de un año después, el 17 de agosto de 2005, a través de la página electrónica de la Secretaría. Este hecho fue considerado, tiempo después, por los protagonistas, como una falla de comunicación de parte del equipo técnico de la SEB, ya que muchos actores opinaron sobre algo que desconocían con base en rumores o notas de prensa.

La presentación de la RIES provocó numerosas manifestaciones de rechazo por parte de distintos actores, particularmente de los académicos cuyas opiniones fueron ampliamente difundidas por los medios de comunicación, y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (García-Lascuráin, 2011: 56).

Las expresiones de rechazo a la primera propuesta de la reforma condujeron a la SEP a abrir foros, desde junio de 2004 y hasta marzo de 2005, para que especialistas, padres de familia, organizaciones civiles e intelectuales presentaran sugerencias, opiniones, críticas o propuestas en torno a la RIES (OCE, 2005: 2).

Subred de especialistas. El principal detonante de las inconformidades era la reducción del número de asignaturas en la propuesta del mapa curricular. La RIES contemplaba clases prolongadas de una o dos horas; reducía de 11 a 7 las asignaturas en primero de secundaria, de 12 a 8 en segundo y de 11 a 8 en tercero; e integraba una clase semanal de orientación y tutoría. Básicamente, se pretendía que los maestros tuvieran menor número de alumnos, menos grupos y trabajaran bajo la figura del maestro-tutor, y que las clases fueran menos fragmentadas (*idem.*).

El mapa curricular propuesto compactaba los contenidos de historia¹¹ (de tres cursos a uno), hecho que detonó fuertes críticas. Un grupo que presentó gran atención a la propuesta fueron los académicos que mediante diversos medios de opinión pública cuestionaron que se estaba excluyendo la enseñanza de las culturas prehispánicas, base de la identidad nacional y exigencia para consolidar la unidad del país en el marco de las tendencias disgregatorias de la globalización (Miranda y Reynoso, 2006: 1438). Según el grupo que coordinó los trabajos de la reforma de secundaria, el nuevo plan de estudios se elaboró teniendo en mente dar continuidad a la reforma de 1993, por eso en el caso de historia, la enseñanza de las culturas prehispánicas se incluyó en los mismos términos que en el programa de 1993 asignándole la misma carga horaria, enfoque y orientación. Sin embargo, el hecho de existir sólo un curso de historia en el mapa curricular generó cuestionamientos y críticas, lo que obligó al equipo que coordinaba las tareas a realizar diversos ajustes (Miranda y Reynoso, 2006: 1438; Miranda, 2007: 767).

Lo mismo ocurrió con la compactación de los contenidos de educación cívica y ética. La crítica provenía de otros grupos académicos, los cuales argumentaban que la propuesta debilitaba la formación democrática y la consolidación de los valores de convivencia y civilidad tan importantes para hacer frente a la crisis del Estado de derecho en México (*idem.*; García-Lascuráin, 2011: 57).

¹¹ La historia reciente de las reformas curriculares en la educación básica muestra la complejidad en la modificación de la carga horaria y contenidos de historia, tema íntimamente ligado a intereses laborales de los profesores, al imaginario del mexicano, su identidad y a la escuela pública.

Se cuestionaron también los contenidos de geografía argumentando que se disminuía la importancia de la enseñanza de la geografía nacional y se subordinaba a la del mundo. De igual forma, no escaparon a la crítica las asignaturas de ciencias. Se señaló la dificultad de su articulación con el conocimiento tecnológico, el riesgo de disminuir los cursos introductorios de física y química, y la existencia de contenidos sumamente abstractos y poco pertinentes a las necesidades de los alumnos y de los maestros de educación secundaria (Miranda y Reynoso, 2006: 1438).

Según afirma García-Lascuráin (2011: 57), 200 intelectuales, investigadores y académicos exigieron detener la reforma considerada como una imposición arbitraria de la autoridad. De acuerdo con la misma autora, “expertos, colegios de profesionistas y maestros, defendieron sus intereses frente a lo que juzgaban como una simplificación curricular que además se traducía en menos horas de clase y menos maestros de distintas especialidades”.

Según el equipo técnico de la SEP, la propuesta de mapa curricular presentada en 2004 conservó la misma carga horaria del programa de 1993 (35 horas), pero el planteamiento central estaba en el nuevo modelo curricular que marcaba la compactación de algunas asignaturas, especialmente de las que correspondían al área de historia, civismo y geografía, y de las que conformaban el área de ciencias naturales (física, química y biología). No obstante la defensa que hiciera la SEP de su propuesta, los señalamientos fueron considerados para realizar modificaciones y ajustes.

Subred de participación ciudadana. Según García-Lascuráin (2011: 57), la Conferencia del Episcopado Mexicano expuso en un comunicado sus dudas sobre la RIES, afirmando que los estudiantes no asumirían la interculturalidad como una forma de convivencia en la diversidad si no se les daban oportunidades de profundizar en la historia, en relación con la pretensión de reducir las horas destinadas a la enseñanza de esta disciplina.

El Observatorio Ciudadano de la Educación criticó a los medios de comunicación por la forma amarillista, sensacionalista –sobre todo en lo que se refiere a la asignatura de historia– con la cual presentaron el tema sin promover un verdadero debate razonado que propiciara un balance objetivo entre los actores principales, especialmente los maestros de secundaria (OCE, 2004).

La posición del OCE al respecto se resume en dos puntos: debe promoverse una discusión crítica del conjunto de la reforma para valorar sus elementos a la luz del diagnóstico de la situación que guarda la secundaria actualmente; y de ese examen deben recogerse los asuntos más particulares que parezcan insatisfactoriamente resueltos, como son algunos de los que ya han aflorado, por ejemplo, respecto a algunas asignaturas, o al posible desempleo de maestros o a los costos de las reestructuraciones, entre otros (*idem*).

El Consejo Nacional de CSCE fue uno de los foros en donde se ventiló el tema. Dada la composición del mismo se esperaría que fuera un espacio de reflexión y de propuesta para que las diferentes subredes expresaran su postura, sin embargo, uno de nuestros entrevistados –que integró la subred de políticos en el momento en que se discutía la propuesta y asistía con regularidad a las reuniones del Consejo del CSCE– se quedó con la percepción de que

[...] ahí sí había debates interesantes sobre el tema de la reforma de secundaria, ese era, [...] el foro [...] obligado para el sindicato y la SEP para presentar avances, porque el Compromiso requería a los diversos funcionarios que presentaran progresos de sus proyectos. El subsecretario de Educación Básica estuvo dos, tres veces presentando adelantos sobre la reforma. Pero no alcanzaba a hacer un debate, porque hay una asimetría de información tremenda, cuando tienes un grupo de empresarios que no tienen ni la más remota idea de cómo es una escuela pública [...] (SP-2, 2013: 7).

Considerando la última parte del testimonio anterior, puede rescatarse que no había un verdadero debate entre los participantes,

[...] esas reuniones del compromiso social, de pronto eran reuniones totalmente legitimadoras, [se limitaban a] escuchar solamente lo que se está haciendo, [a] cumplir con los compromisos, [a] ir a presentar y ya [...] (SP-2, 2013: 7).

Dicho lo anterior, debemos cuestionar si la participación social tiende a convertirse en una herramienta política para otorgar legitimidad más que en un instrumento de política de educación básica para mejorar el diseño de diferentes proyectos a través de la retroalimentación, manifestación de necesidades e inconformidades con relación a lo que se presenta.

Subred de representación sindical. Otro actor que estuvo sumamente activo en el debate y consulta de la propuesta fue el SNTE el cual hizo eco de los cuestionamientos a la propuesta curricular antes señalados, pero además, plantea García-Lascuráin (2011: 58) “el principal argumento de la organización sindical fue al carácter unilateral de la propuesta”, pues la SEP no consultó con los maestros. Por otra parte, Miranda afirma que:

El SNTE fue enfático en señalar que, tal y como había sido diseñado el curriculum en esos primeros documentos, atentaba contra los derechos laborales de los maestros de secundaria al cambiar la estructura de las cargas horarias por asignaturas. Una de las principales críticas en este rubro era el haber eliminado la asignatura de educación

tecnológica del currículo nacional, pues con ello se ponía en riesgo la contratación de los profesores de esta asignatura, además de que se discutía la viabilidad de la modalidad de secundarias técnicas, que tienen una carga horaria importante en las actividades tecnológicas (2007: 767).

Es importante resaltar la postura del SNTE en relación con las secundarias técnicas. El temor de la organización era que despidieran a los profesores que venían desempeñándose en esa modalidad de educación secundaria. Un integrante de la subred de representación sindical nos comentó:

[...] en el planteamiento de reforma curricular se pretendía desaparecer dicha modalidad (secundarias técnicas), con el argumento de que no es terminal, ¿para qué la cosa técnica para los niños? y bueno, que ya no era necesaria. [...] Yo creo que había un mal cálculo de las autoridades educativas al pretender desaparecer esta modalidad, porque no solamente es muy combativa históricamente, sino además es una modalidad con un enorme apoyo de los padres de familia (SRS-2, 2012: 7).

Según García-Lascuráin (2011: 58), para el sindicato “la RIES no era una propuesta de reforma verdaderamente integral,¹² no estaba considerando los distintos componentes y causas que conformaban el problema”. Como se expresó líneas arriba, el otro asunto candente para el sindicato fue que no se había tomado en cuenta “a los maestros ni a la propia organización que los representa”. De acuerdo con esta percepción del gremio, su presidenta Elba Esther Gordillo envió un oficio dirigido al Secretario de Educación Pública, el 25 de junio de 2004, mediante el cual reivindicaba el derecho “a participar de manera corresponsable y propositiva en las iniciativas de revisión, análisis y en su caso reforma de la educación secundaria, tecnológica, media superior y superior”, rechazando “cualquier forma de unilateralismo y toda pretensión de excluir a los trabajadores de la educación de los procesos e iniciativas destinadas a transformar el sistema educativo” (*idem.*).

Según la misma autora, la dirigencia magisterial reiteraba “su facultad de representar y defender los derechos y reivindicaciones de sus agremiados, destacadamente la seguridad en el empleo y las condiciones generales de trabajo y el mandato de sus órganos superiores de gobierno de impulsar el fortalecimiento del sistema educativo nacional y de la escuela pública mexicana”. Sus argumentos fueron retomados por los diputados afines a la organización gremial.

¹² En documentos oficiales posteriores a las diversas críticas ya no se le llamó Reforma Integral, sino sólo Reforma de la Educación Secundaria.

El SNTE, mediante oficio firmado por su presidenta, hacia al secretario de educación Pública cuatro peticiones, con lo que fijaba su postura y proponía la estrategia a seguir:

a) que la SEP asuma plenamente a la educación como una política de Estado y, consecuentemente, privilegie el diálogo, la apertura y la participación de todos los actores involucrados con la transformación del sistema educativo; b) que la SEP informe, presente y someta a la consideración de los órganos legislativos, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones educativas y de investigación superior, los investigadores, pedagogos y académicos, y desde luego a esta organización sindical, cualquier iniciativa que exista en materia de reforma a la educación secundaria, tecnológica, media superior y superior, a efecto de que sea analizada y evaluada minuciosamente por todos, en la inteligencia de que la elevación de la eficiencia terminal, la reducción de los índices de reprobación y deserción, el mejoramiento de la calidad y la equidad, entre otros, no se lograrán únicamente con el cambio de contenidos y programas; c) que se instale una comisión bilateral SEP-SNTE que estudie y construya en un plazo perentorio y con base en la más amplia participación de la sociedad, los distintos niveles y órdenes de gobierno, y las comunidades académicas y de especialistas, una propuesta verdaderamente integral de reforma a la educación secundaria que concilie la formación integral y armónica de todas las capacidades humanas, el logro de los objetivos educativos, y el respeto de los derechos laborales, profesionales y sociales de los trabajadores de la educación; d) que la citada Comisión Bilateral SEP-SNTE promueva y abra espacios de análisis y discusión sobre la situación de la educación en sus distintos niveles y modalidades, así como para la formulación de propuestas de reforma, que garanticen un debate riguroso, documentado y plural, puesto que es preciso recoger sin apresuramientos, las visiones y aportaciones tendientes a enriquecer y mejorar el sistema educativo nacional (García-Lascuráin, 2011: 58-60).

En respuesta a la comunicación del SNTE, el secretario de Educación Pública accedió a la conformación de una comisión bilateral SEP-SNTE que trabajara conjuntamente en el diseño y desarrollo de una gran consulta nacional a la sociedad sobre la reforma a la educación secundaria.

Al respecto uno de los informantes que integra la subred de representación sindical y que fue parte de la comisión bilateral nos relata:

[...] la consulta se propuso como un ejercicio bilateral, es decir, participaban las dos instancias, la SEP y el SNTE. Sin embargo, la SEP fue muy reacia en aceptar la postura del sindicato, su idea era volver hacer el mismo ejercicio que habían hecho, unas reuniones institucionales y convocar a más maestros. La idea del sindicato era

hacer una consulta nacional, involucrar a todos los maestros, y a otros actores, por supuesto que esto significaba, desde todos los puntos de vista, un esfuerzo mayor que además retrasaba los calendarios políticos previstos, entonces la postura de la SEP era “hagamos algo rápido”. El proceso fue accidentado, se estancó, no se avanzaba ni para delante ni para atrás. (SRS-2, 2012: 4).

Creo que sin la participación del SNTE no hubiera sido posible la consulta, porque si bien, si las autoridades centrales se habían comprometido con ella, tenían la urgencia de sacarla porque había que publicar la reforma. Entra en juego esta enorme capacidad que tiene el sindicato de consulta interna con los maestros (SRS-2, 2012: 3 y 5).

La percepción que tiene la subred de representación sindical de la subred de expertos es la siguiente:

[...] los espacios de reflexión donde son invitados los expertos han cambiado, pero, generalmente vienen a decir “la verdad” y jamás han pisado un salón de clase de educación básica como parte de sus investigaciones, no saben lo que es la vida de un maestro, lo que es el problema con 30 niños en el salón, en una zona marginada o con tres niños con discapacidad, no saben de eso (SRS-2, 2012: 4).

El SNTE aprovechó el auge del debate para externar su postura ante la reforma. Miranda y Reynoso (2006: 1438) identifican sus argumentos “más con razones de orden ideológico y político que con argumentos educativos”. No obstante el establecimiento de una comisión bipartita SEP-SNTE para el diálogo, el SNTE expresó en diversas ocasiones que no permitiría que se llevara a cabo la primera etapa de implementación (prueba piloto),¹³ en el ciclo escolar 2005-2006, hasta que no se definiera la forma en que se realizaría la consulta nacional a maestros, que serviría para que expresaran su punto de vista sobre el nuevo plan de estudios y para que pudieran quedar definidas sus condiciones laborales (OCE, 2005: 2).

¹³ Según García-Lascuráin (2011: 63), los trabajos de la Comisión estuvieron coordinados por el director de Desarrollo Curricular de la SEP, particularmente reacio a la consulta, por lo que la primera etapa de trabajo estuvo teñida de una profunda desconfianza donde los documentos de la reforma se ocultaban así como las acciones paralelas que la SEP se proponía impulsar, como el Programa denominado Primera Etapa de Implementación (PEI), cuyo nombre sugería ya una descalificación de la Consulta. Para el SNTE no era racional iniciar esta primera etapa sobre la base de una propuesta de reforma curricular que no contaba con el mínimo consenso indispensable, que sólo sería posible una vez que se recogieran las opiniones a través de la consulta.

La disidencia sindical representada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), fue otro de los actores que se integraron al debate, “utilizó la coyuntura para manifestar una feroz crítica al gobierno acusándolo de representar los intereses neoliberales y de impulsar una estrategia de ‘toyotización’ de la educación para someter a la sociedad mexicana a los intereses económicos del mundo global” (Miranda y Reynoso, 2006: 1439). La CNTE realizó diversas manifestaciones públicas a lo largo del año 2005 para exteriorizar su rechazo a la RIES, sobre todo con el argumento de que habría despidos (García-Lascuráin, 2011: 60).

Subred de políticos. El poder legislativo a través de la comisión de educación se agregó a la discusión de la propuesta de reforma curricular de la educación secundaria, criticando la reforma por sus insuficiencias curriculares, la falta de consulta y la ausencia de consenso en su estrategia de cambio. Este grupo parlamentario planteó críticas desde la oposición de izquierda, retomó las críticas de la organización gremial en voz de sus diputados y asumió los cuestionamientos de grupos de académicos y de los medios de opinión pública (Miranda y Reynoso, 2006: 1438). El OCE (2005: 2) interpretaba que los legisladores de la mayoría de los partidos políticos habían tenido una postura mesurada sin dejar de ser crítica. Además de que coincidían con la urgencia de la reforma, también proponían que se tomara en cuenta la palabra del magisterio antes de su puesta en marcha y que se abriera la consulta a especialistas en cada materia del nuevo programa de estudios.

Los medios de comunicación daban a conocer la postura de la comisión de educación de la Cámara de Diputados y senadores. La Agencia Notimex informó:

En la sesión de la Comisión Permanente del Congreso, los legisladores solicitaron a la Secretaría de Educación Pública (SEP) que remita al Poder Legislativo las modificaciones a los programas y planes de estudio de educación a nivel secundaria para 2005.

Asimismo, que remita los cambios en el contenido de los libros de texto gratuitos, sobre todo en lo que se refiere a las materias de Historia de México e Historia Universal.

[...] los diputados Carlos Flores Rico, del PRI, y Óscar González Yáñez, del PT, así como el senador Jesús Ortega Martínez, del PRD, pidieron a las autoridades educativas que amplíen el proceso de discusión y análisis de la reforma al nivel secundaria para considerar las propuestas que haga la sociedad civil.

[...] el perredista Ortega Martínez expresó “vemos positivo que se exploren nuevas ideas, que se elaboren propuestas por parte del gobierno que tiendan a mejorar el sistema educativo”, precisó el senador al pedir a las autoridades educativas ampliar el proceso de análisis para incorporar las propuestas de académicos y pedagogos.

No vemos mal que se haga una reforma al nivel secundaria, pero el problema está en cuál es el contenido. Pensamos que el proyecto de reforma tiene serias limitaciones y tiene grandes deficiencias, enfatizó (Notimex, 23 de junio de 2004).

Por su parte, los secretarios de Educación de las entidades federativas manifestaron su descontento por las deficiencias en la comunicación de la SEP y sus preocupaciones por las implicaciones de orden financiero y laboral que traería la reforma y que les obligaba a negociar con el sindicato (García-Lascuráin, 2011: 57).

No sólo se recibieron críticas. La Unión Nacional de Padres de Familia se manifestó a favor de la RIES y a favor de que la misma contemplara una evaluación de los docentes (OCE, 2005: 2). Así mismo, de acuerdo con García-Lascuráin (2011: 60), los organismos internacionales mostraron su beneplácito por la RIES ya que sus recomendaciones de política y las evaluaciones (PISA) de la OCDE sirvieron de base para justificar la reforma y mostrar las limitaciones del sistema para cumplir con los compromisos internacionales firmados por nuestro país al respecto. Según el sindicato, la RIES traducía en los hechos las recomendaciones del Banco Mundial y la OCDE.

El proceso de negociación y debate de la RIES. La SEP no esperaba la reacción de las diferentes subredes, y se fue generando un ambiente no propicio para que la subred de burócratas continuara con el programa de trabajo previsto para la operación de la reforma. Dicho ambiente planteó la necesidad de escuchar, analizar, debatir, ajustar y rearticular la propuesta inicial de la RIES para enfrentar las críticas y convencer a los diferentes actores sobre los puntos fundamentales de la propuesta. Con este telón de fondo la SEP inició un trabajo sistemático para acercarse a distintos actores, emprender con ellos acciones conjuntas y realizar los ajustes necesarios para intentar resolver los cuestionamientos académicos, técnicos y políticos (Miranda y Reynoso, 2006: 1439).

La SEP planteó criterios básicos para garantizar una reforma efectiva y factible de conformidad con el espíritu y orientaciones de cambio planteadas en su propuesta. Para enfrentar la crítica a los contenidos curriculares, la subred de burócratas tomó la decisión de acercarse a la subred de especialistas (a diferentes instituciones académicas con la suficiente fuerza y reconocimiento en su ámbito profesional) para reconstruir y legitimar la propuesta. De esta forma se propició el acercamiento con las instituciones de educación superior más importantes del país, dedicadas a la investigación y la enseñanza de la Historia, con las cuales se inició un trabajo de revisión de la propuesta curricular; la SEP ofreció respetar la propuesta que hiciera este grupo interinstitucional comprometiéndose a ejecutarla en el marco de la reforma en su conjunto. El resultado de este trabajo fue la postulación de dos cursos de historia en lugar de uno como se tenía previsto (Miranda y Reynoso, 2006: 1439).

Por otra parte, la subred de burócratas solicitó la revisión de un conjunto de asignaturas del currículo a la Academia Mexicana de Ciencias (AMC), otro actor de la subred de especialistas. En virtud del debate interno que propició esta acción entre los grupos académicos de la AMC sobre ciertos contenidos, especialmente los de física y química, la Secretaría decidió valorar la posibilidad de incluir las observaciones que provenían de este grupo de especialistas en función de su pertinencia con la orientación de la reforma, estando en la decisión de la autoridad pública aceptar o no las propuestas formuladas (Miranda y Reynoso, 2006: 1439). Por ello, dichas acciones no significaron la conclusión del problema ya que la controversia siguió presente hasta julio de 2005. Por ejemplo, las recomendaciones que habían sido hechas por el Comité de Especialistas en Educación de la AMC, por las razones expuestas por Miranda y Reynoso, no habían sido del todo atendidas en la última versión de los planes de estudio presentados por la SEP, y materias como física y química continuaron hasta 2008 presentando problemas¹⁴ en sus contenidos. En el caso de ciencias el proceso de revisión fue calificado como un retroceso en relación con los programas de 1993 (OCE, 2005: 3).

En cuanto a la signatura de geografía, después de presentada la propuesta del mapa curricular, empezaron a surgir críticas en la prensa escrita y se optó por una estrategia semejante. Se convocó a un grupo de instituciones relacionadas con el campo de especialidad para revisar la propuesta y hacer comentarios.

El OCE analiza otro aspecto poco explorado por otros actores,

[...] el problema que entraña la modificación de los contenidos y la nueva programación curricular, hasta julio de 2005 poco se había discutido respecto a la calificación de los profesores para impartir esos conocimientos, ya que con ello se les exigiría un dominio de su materia bajo formas que no aprendieron en la Normal. Además de que tampoco se ha hablado aún de lo que sucederá con los programas de formación docente en las normales superiores y universidades pedagógicas, y se

¹⁴ La reacción de los especialistas en ciencias del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV, subrayó que “los programas de estudio de ciencias tienen virtudes que responden a necesidades detectadas ya desde tiempo atrás por la investigación educativa, pero también mantienen problemas tales como falta de homogeneidad en los enfoques didácticos, incongruencia con los planteamientos generales de la propuesta, no considerar las experiencias positivas del plan de estudios de 1993, no tomar en cuenta las prácticas educativas vigentes. Esto pudo deberse, en parte, a las escasas modificaciones introducidas después de críticas de especialistas (desde 2004 la AMC hizo una serie de comentarios críticos que fueron tomados en cuenta de manera muy parcial y limitada ignorando los comentarios de fondo) y de diversos grupos de docentes” (Candela, 2006: 1451 y 1460).

echaba de menos información suficiente sobre los cambios organizativos y de gestión que se desea impulsar en cada plantel en particular (2005: 3).

Así, la SEP buscó transformar la educación secundaria con las aportaciones de distintos actores a través de dos procesos complementarios: la Consulta Nacional impulsada conjuntamente con el SNTE y la Primera Etapa de Implementación (PEI, prueba piloto para el 1^{er} grado) orientada a profundizar en el análisis y seguimiento del impacto de la propuesta. La PEI pretendía “dar espacio a grupos de académicos, investigadores y especialistas que habían trabajado de manera conjunta con la SEP en la construcción de la propuesta de RIES presentada en 2004” (García-Lascuráin, 2011: 64). En julio de 2005 se emitió la convocatoria para la realización de la Consulta Nacional sobre la RIES y ésta se efectuó del 22 de agosto al 28 de octubre del mismo año (SEP-SNTE, 2006: 9), mientras que la PEI que significó la prueba piloto de la RIES se realizó a lo largo del ciclo escolar 2005-2006 (*ibid.*: 5).

La Comisión SEP-SNTE encargada de desarrollar la Consulta Nacional sobre la RIES, diseñó una estrategia nacional utilizando como mecanismo fundamental la coordinación y la movilización de las autoridades educativas y los representantes sindicales de 30 entidades del país. Se logró la participación de un poco más de 16 mil escuelas (más de la mitad de las secundarias del país) y de casi 600 mil personas, entre maestros, directivos, académicos y sociedad en general (SEP-SNTE, 2006: 19 y 22-24). Oaxaca y Michoacán tomaron la decisión de no participar en la Consulta Nacional, en tanto que en el Distrito Federal aun con la presencia de frentes opositores se llevó a cabo, aportando diferentes sugerencias para el desarrollo de la RIES (*ibid.*: 9).

En suma, en el proceso decisorio de esta reforma pudimos mostrar que existió la participación de un mayor número de subredes: la de burócratas, la de representación sindical, la de especialistas, la de participación ciudadana,¹⁵ la de políticos y de manera todavía no clara la de agencias internacionales.

Resultado del proceso decisorio de la RIES. Con los ajustes curriculares derivados de los procesos de concertación con las diferentes subredes de la política de educación básica arriba descritos, el equipo técnico de la SEP que coordinaba la reforma con-

¹⁵ En esta subred consideramos la participación de la Unión Nacional de Padres de Familia. También incluimos a la “opinión pública”, una forma de expresión social –aunque muchas veces imprecisa, sí proporciona información sobre cómo se perciben ciertos problemas por diferentes actores, analistas y periodistas– que es un tipo de participación social en el ámbito de las ideas. Es importante resaltar que en la reforma de preescolar aún no son notorios los pronunciamientos de las asociaciones civiles interesadas en los problemas educativos, especialmente a los de la educación básica.

sideró conveniente hacer la prueba piloto en un grupo de 126 escuelas del país (SEP-SEB, 2006: 6) con la finalidad de reconocer los alcances y limitaciones de la propuesta en el terreno práctico, aunque el mensaje político era claro: confirmar la decisión del gobierno de que la reforma era necesaria y se llevaría a cabo (Miranda y Reynoso, 2006: 1440).

Los temas que la Consulta Nacional arrojó como demandas más sentidas se agruparon en seis rubros: a) formación y actualización de maestros; b) recursos materiales e infraestructura física; c) gestión escolar y del sistema; d) estructura, organización y contenidos del currículo; e) inquietudes acerca del impacto laboral; y f) educación secundaria técnica y educación tecnológica (SEP-SNTE, 2006: 29-30).

Estos aspectos fueron la base para que la comisión SEP-SNTE estableciera los acuerdos fundamentales para llevar a cabo la reforma. En el ámbito curricular, clave en la estrategia formulada por la autoridad gubernamental, se sostuvo la estructura básica de la propuesta, haciendo los ajustes indispensables a los contenidos de algunas asignaturas. Los responsables de la política admitieron la necesidad de volver a colocar tecnología en el curriculum nacional y respetar en principio la asignación de la carga horaria para las secundarias técnicas. Por otra parte, el Gobierno Federal anunció la asignación de recursos adicionales por un monto de 6 mil millones de pesos destinados a la dotación de equipamiento técnico de las escuelas, el fortalecimiento de la infraestructura y el apoyo al desarrollo del modelo educativo, incluyendo la elaboración de materiales, la capacitación de docentes y directivos, así como el financiamiento de la evaluación externa de la Reforma.

De acuerdo con Miranda la SEP decidió que

[...] todas las asignaturas fortalecieran su enfoque y contenidos orientados por el desarrollo de competencias y éstas se asumieron como la manifestación integrada de los conocimientos, habilidades, valores y actitudes que se construirán de manera compartida en diversas asignaturas. Las competencias se constituyeron en las metas por las que se debía trabajar y el compromiso de su desarrollo se contrajo como una tarea colectiva de la escuela que le plantearía nuevos retos en su organización. El resultado fue una propuesta de mapa curricular que mantenía las 35 horas estipuladas, con una distribución de asignaturas que permitiera un trabajo menos fragmentado y ofreciera mayores posibilidades de profundizar en los contenidos (2010: 51).

En suma, se mantuvo el modelo educativo y el perfil de egreso de secundaria de los primeros documentos de trabajo. El mapa curricular presentado en la propuesta del equipo técnico de la SEP en 2004 no sufrió grandes cambios como podemos observar en las tablas 13 y 14.

Tabla 13

Propuesta de mapa curricular de educación secundaria, 2004

Primer grado	Horas	Segundo grado	Horas	Tercer grado	Horas
Español I	5	Español II	5	Español III	5
Matemáticas I	5	Matemáticas II	5	Matemáticas III	5
Ciencia y tecnología I (énfasis en biología)	6	Ciencia y tecnología II (énfasis en física)	6	Ciencia y tecnología III (énfasis en química)	6
Geografía de México y del Mundo	5	Historia	8	Formación cívica y ética I	8
Lengua extranjera I	3	Lengua extranjera II	3	Lengua extranjera III	3
Educación	2	Educación	2	Educación	2
Física I		Física II		Física III	
Artes (música, danza, teatro o artes visuales)	2	Artes (música, danza, teatro o artes visuales)	2	Artes (música, danza, teatro o artes visuales)	2
Asignaturas estatales, talleres y actividades curriculares	1	Asignaturas estatales, talleres y actividades curriculares	1	Asignaturas estatales, talleres y actividades curriculares	1
Orientación y tutoría con el coordinador del grupo	1	Orientación y tutoría con el coordinador del grupo	1	Orientación y tutoría con el coordinador del grupo	1
Total	35		35		35

Fuente: SEP (junio de 2004).

Quando se cerró la primera etapa de debates y discusiones se dio a conocer el nuevo mapa curricular contenido en el plan de estudios de 2006.

Tabla 14

Mapa curricular de educación secundaria, 2006

Primer grado	Horas	Segundo grado	Horas	Tercer grado	Horas
Español I	5	Español II	5	Español III	5
Matemáticas I	5	Matemáticas II	5	Matemáticas III	5
Ciencias I (énfasis en biología)	6	Ciencias I (énfasis en física)	6	Ciencias I (énfasis en química)	6
Geografía de México y del Mundo	5	Historia I	4	Historia II	4
		Formación cívica y ética I	4	Formación cívica y ética II	4

Primer grado	Horas	Segundo grado	Horas	Tercer grado	Horas
Lengua extranjera I	3	Lengua extranjera II	3	Lengua extranjera III	3
Educación física I	2	Educación Física II	2	Educación física III	2
Tecnología I*	3	Tecnología II*	3	Tecnología III*	3
Artes (música, danza, teatro o artes visuales)	2	Artes (música, danza, teatro o artes visuales)	2	Artes (música, danza, teatro o artes visuales)	2
Asignatura estatal	3				
Orientación y tutoría	1	Orientación y tutoría	1	Orientación y tutoría	1
Total	35		35		35

* En el caso de la asignatura tecnología, la distribución horaria no será limitativa para la educación secundaria técnica, con la finalidad de que se cumpla con los requerimientos pedagógicos que caracterizan a esta modalidad y, por tanto, sus cargas horarias serán determinadas según los campos tecnológicos impartidos.

Fuente: SEP (2006a).

Al comparar el mapa inicial con el acordado después de la consulta encontramos que no se hicieron cambios importantes. Uno de nuestros informantes nos comenta que:

La currícula que se había preparado y que fue rechazada en un principio, ya traía cambios [en relación con la de 1993], entonces, como producto de la consulta no creo haya habido cambios muy significativos en el enfoque y contenidos curriculares más allá del que señalé de la asignatura de tecnología (SRS-2, 2012: 7).

La publicación del plan y los programas de estudio se dio en un contexto complicado en virtud de que estaba terminando el gobierno foxista con un proceso electoral muy competitivo e incierto, y la RIES iniciaría su generalización en el ciclo escolar 2006-2007 en todo el país.

El *Acuerdo Secretarial 384* (2006) por el que se establece el nuevo plan y programas de estudio para educación secundaria tiene la particularidad, a diferencia de acuerdos de otras reformas, de no sólo establecer el mapa curricular y los contenidos, sino también definir con precisión el marco de los acuerdos fundamentales de política (arriba señalados) a los que la comisión SEP-SNTE arribó después de la Consulta Nacional, que la SEP suscribió, dándole formalidad jurídica a los aspectos que habían merecido la atención pública (Miranda y Reynoso, 2006: 1441).

A lo anterior se sumó la transferencia de recursos financieros a cada entidad federativa para apoyar la ejecución de la reforma, a través del fortalecimiento de los equipos técnicos locales, el desarrollo de eventos de capacitación y el apoyo a las escuelas de la fase piloto para 2º y 3er grados de educación secundaria (*ibid.*: 1443).

La percepción de uno de los integrantes de la subred de representación sindical fue que en el sexenio calderonista no se le dio continuidad a la reforma de secundaria. Su foco se puso principalmente en la educación primaria:

[...] la reforma salió a finales del sexenio, pésima idea, porque los analistas de políticas públicas saben que el sacar una reforma a finales de una administración corre el riesgo de que no se retome en la siguiente administración. En este caso se retoma en el marco de la RIEB. Pero la verdad es que se le abandona en aspectos relevantes, que sin duda pretendían lograr alguna mejora, es decir, la capacitación docente, la infraestructura, la gestión escolar, actividades co-curriculares planteadas, las tutorías. Sí, a mi juicio la RIES traía algunas cosas valiosas que el SNTE ha venido apoyando, pero se instrumentan con lentitud, a medias y sin recursos (SRS-2, 2012: 7).

Sandoval (2007: 181) coincide con el testimonio anterior al argumentar que el equipo técnico que formuló la RIES supuso que el mapa curricular y los programas de estudio propuestos habrían de servir como detonante de una serie de transformaciones en la reorganización del modelo de gestión y en el reordenamiento de los recursos disponibles. En la práctica el supuesto de dicho equipo se esfumó al no existir compromiso institucional de la siguiente administración del gobierno federal (la del presidente Calderón) para brindar recursos materiales, económicos y humanos y darle vida a la RIES en las escuelas. Dejar que cada escuela secundaria asuma la responsabilidad de su transformación sin este apoyo, significó reproducir la inequidad. Como decíamos al iniciar este capítulo, las transformaciones en general, las sociales y sobre todo las educativas, es difícil que se lleven a cabo sólo decretándolas, ni se vuelven realidad en las aulas porque haya un nuevo plan de estudios, un cambio de programas, o porque se emita un acuerdo secretarial para que las escuelas tengan educación de mejor calidad. Es un proceso lento y sumamente complejo que requiere la participación de los sujetos y la conjunción de múltiples voluntades.

Tanto la reforma de educación preescolar como la de educación secundaria se dictaminaron y oficializaron mediante acuerdos secretariales en el sexenio foxista.

Reforma de educación primaria, 2009-2010

Como se señaló anteriormente, al inicio del sexenio del presidente Felipe Calderón se designó como titular de la SEB a un afiliado incondicional del Sindicato, el cual, a su vez, nombró en su equipo más próximo a personas que respondían más a los intereses del gremio que a los de la SEP. El hecho tuvo implicaciones importantes, pues los equipos técnicos formados desde los tiempos en que Olac Fuentes Molinar fue subsecretario de Educación Básica fueron destituidos. La opinión de profesores en servicio, de especialistas y de investigadores de la educación del país también

quedó completamente excluida por los intereses políticos del gobierno federal y de la burocracia sindical. Así las cosas, la SEP, al inicio de la administración calderonista, “presentaba importantes deficiencias e insuficiencias en la conducción de la educación básica del país”. Como ya se ha expuesto, “la SEP otorgó al SNTE facultades excesivas no sólo para definir políticas educativas sino también para fijar orientaciones pedagógicas” (DIE, 2008: 1). En los hechos, el SNTE, con participación marginal de la SEP, elaboró la reforma al plan y programa de estudios de primaria para articularlo con los otros dos subniveles de la educación básica.

En este orden de ideas, disminuyó de manera importante la participación de otras subredes que intervinieron en diferentes momentos del proceso decisorio de las reformas de educación preescolar y secundaria.

Subred de representación sindical y de burócratas en la SEP. Las preguntas obligadas serían ¿por qué el SNTE no exigió una consulta nacional con diferentes actores sociales para la reforma de primaria? ¿Por qué no rechazó la unilateralidad de la decisión de llevar a cabo una reforma de educación primaria y de proponer un modelo educativo para todo el trayecto de educación básica? La respuesta es una sola y es sencilla, como antes se mencionó, la reforma curricular nace como parte de la ACE y ésta es resultado de un acuerdo político en el que hubo negociaciones y acuerdos políticos meses antes de que se anunciara. No debemos olvidar que desde el comienzo el gobierno calderonista permitió que el sindicato colocara sus fichas en el tablero de la más alta burocracia de la SEP, tanto a nivel federal como estatal, además de seguir ocupando curules en el Congreso de la Unión.

El sindicato había consultado sus bases en mayo de 2007, en el marco de su Congreso Nacional, antes de firmar la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) en 2008, según consta en el escueto documento firmado por ambos actores, Gobierno Federal y SNTE.

Proponemos avanzar en una agenda de compromisos que, en conjunto, articulen una estrategia clara e incluyente para hacer de la educación una Política de Estado efectiva, capaz de transformar y poner al día el sistema educativo. Con este propósito, en los últimos meses realizamos “amplias consultas y formulamos propuestas y compromisos”¹⁶ reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación y el Cuarto Congreso Nacional y Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que dan sustento a las acciones que llevaremos a cabo en materia educativa (2008: 5).

¹⁶ El entrecomillado es nuestro.

Aunque el texto es firmado por el Gobierno Federal y el SNTE, el discurso parece ser escrito por el segundo con el aval del presidente Calderón. Como ya lo habíamos anticipado en el apartado dedicado a la ACE, en el Congreso Nacional de mayo de 2007 el sindicato legitimó ante sus agremiados y representantes de padres de familia un documento que fue preparado con anterioridad (a esto se refiere con la realización de “amplias consultas”) y luego presentó las conclusiones¹⁷ de dicho evento al presidente de la República en junio del mismo año en el que el sindicato presentaba “propuestas y compromisos”,¹⁸ es decir, cinco meses antes de que la SEP presentara el PSE. A pesar de que la reforma de planes y programas de estudio es una competencia exclusiva de la SEP de acuerdo con la LGE, la estrategia seguida por el SNTE es adelantarse a los hechos, negociar y acordar acciones en materia educativa antes que los documentos oficiales salgan a la luz. En las entrevistas fue frecuente escuchar a los integrantes de la cúpula del sindicato “nosotros impulsamos la mayor parte de acciones innovadoras que pone en marcha la SEP” (SRS-1, 2012: 1). En una entrevista concedida a Adrián Figueroa (2011) por Juan Campechano Covarrubias, integrante del CEN-SNTE, el segundo asegura que los trabajos del Cuarto Congreso Nacional Educativo y el Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia se plasmaron en el documento “Hacia un nuevo modelo educativo del México del siglo XXI”, y que la mayor parte de las propuestas se integraron en el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, que se conoce como “La alianza por la calidad educativa” (sic).

Uno de nuestros entrevistados de la subred de representación sindical afirma:

En el 4to. Congreso Nacional de Educación se tuvo como producto el libro *Hacia un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI*. Este documento se le entregó al Presidente Felipe Calderón y él dio instrucciones a Josefina Vázquez Mota para que tomara en cuenta las propuestas del sindicato y si usted hace un análisis comparativo entre las propuestas de *Hacia un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI* y el *Plan Sectorial de Educación 2007-2012* va a encontrar muchas coincidencias. Ahí se toma la mayor parte de las propuestas del sindicato (SRS-1, 2012: 2).

¹⁷ Desconocemos el grado en que esas conclusiones reflejan realmente los puntos de vista de los maestros integrantes de dicho sindicato y de los padres de familia.

¹⁸ Uno de nuestros entrevistados de la subred de representación sindical nos explica: “El Congreso Nacional es un proceso de consulta donde se involucra a todos los compañeros profesores, sirve para acordar las líneas de acción en el ámbito educativo [...]. [...] lo puede ver en los diferentes documentos de síntesis, como en *Diez propuestas para elevar la calidad de la educación básica*; *Hacia un nuevo modelo educativo para un México del Siglo XXI*, que son los documentos normativos del sindicato” (SRS-1, 2012:1).

Esta es la razón por la cual los trabajos de la reforma curricular que impulsó el subsecretario de Educación Básica habían empezado desde antes de la firma de la ACE. Con base en lo establecido en el primer objetivo del PSE 2007-2012 (SEP, 2007a: 23) –“Eleva la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional”– se planeó la estrategia de “realizar una reforma integral de la educación básica, centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias¹⁹ que responda a las necesidades de desarrollo de México en el siglo XXI”.

De acuerdo con lo planeado por la SEP para la educación básica, en octubre de 2007 la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) convocó a las autoridades educativas de los estados para discutir un documento elaborado por dicha dependencia titulado “Acciones para la Articulación de la Educación Básica 2007-2012” con el fin de “definir líneas de acción que permitan impulsar y consolidar la Reforma Integral de la Educación Básica”.²⁰

Aunque tanto en la *Cronología de la RIEB* en línea como en el *Acuerdo número 592* se presume que el CONAEDU analizó y aprobó los procesos y productos derivados de la elaboración de la RIEB (SEP, 2011a: 18) uno de nuestros entrevistados lo cuestiona, pues afirma que la dinámica en los debates y acuerdos tomados al interior de dicho órgano cambiaron.

Al comenzar el gobierno de Fox [...] impulsé fuertísimo el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) [...] porque yo había sido miembro del Consejo como secretario de Educación en Baja California y yo sabía que la política educativa en este país se podía construir con los secretarios de educación de los estados y [...] organizábamos reuniones para decisiones de política, [...] les llamábamos los diálogos regionales de política educativa, porque dividimos al país en regiones y conversaba con 5-6 secretarios [...] durante todo un día sobre los problemas educativos de la región e íbamos conciliando temas por cada región y así armábamos la agenda de la reunión nacional de autoridades educativas. La agenda en muchas reuniones fue puesta por los secretarios de educación estatales, más los temas que la SEP quería

¹⁹ Debemos resaltar que el PSE habla de un modelo educativo basado en competencias y no en uno basado en el “desarrollo de competencias” tal como quedó establecido en la ACE y finalmente plasmado en la RIEB.

²⁰ Los documentos citados se encuentran mencionados en la *Cronología de la RIEB* en un sitio de la página web de la SEP/SEB. En general son fichas técnicas de donde se puede rescatar quiénes se reunieron, cuál fue el objetivo de la reunión y a qué acuerdos llegaron. Sin embargo, no contiene los documentos de trabajo, descripciones de los debates, si es que los hubo, menos de las posturas de diferentes actores ante la propuesta ofrecida por la SEB.

impulsar, había muy buena conciliación y era una reunión de autoridades nada más, no tenían posibilidad de enviar a representantes, había espacio para la discusión y la reflexión colectiva. [Cuando entra la administración calderonista] se acabó, volvimos al viejo modelo centralista, la decisión la toma la secretaría y “a ti [autoridad educativa estatal] te instruyo lo que hay que hacer” [...] (SE-3, 2012: 13).

La razón de que el CONAEDU haya cambiado su dinámica interna en el sexenio calderonista se puede encontrar en lo expuesto por otro de nuestros entrevistados

[...] hay un grupo de secretarios de educación del sindicato, [...] actualmente como 26 secretarios de educación vienen de las filas sindicales, y cuando digo de las filas sindicales, ¡son de las filas sindicales!, –ex secretarios generales– (SEE-1, 2012: 5).

No fue posible precisar la cantidad de secretarios de educación estatales que estaban afiliados al SNTE cuando se tomaron decisiones para diseñar la RIEB, sin embargo, la mayor parte de nuestros informantes, incluso algunos de la subred de representación sindical, coincidieron en que el CONAEDU se conformaba en buena medida por afiliados al SNTE. Por otra parte, Latapí (2009: 39) afirmaba que el poder del SNTE era tan grande “al grado que a veces un secretario no sabe a ciencia cierta si está tratando con funcionarios leales al gobierno o con miembros solapados del sindicato”. En virtud de que el CONAEDU forma parte de la subred de políticos y el SNTE de la subred de representación sindical, existe entonces una imbricación entre estas dos subredes con lo que se conforma otra subred densa que concentró el poder en la negociación de la reforma curricular de primaria. La otra imbricación, como vimos, la conforma el traslape entre la subred de burócratas con la de representación sindical.

En noviembre de 2007 al interior de la SEB se constituyeron diez consejos consultivos interinstitucionales (uno por cada asignatura), integrados por 137 especialistas, de 87 universidades y otras instituciones académicas, así como asociaciones de profesionistas y oficinas técnicas de la SEP, todos coordinados por Leopoldo F. Rodríguez, entonces director de Desarrollo Curricular de la SEB y antes secretario general de la sección 16 del SNTE en Jalisco (Ornelas, 2012: 217).

En la reforma de primaria y en la RIEB se presentó una situación que no se había dado en las reformas precedentes, dos subredes fuertes y corporativas se traslapan (SEP y SNTE) al interior de la burocracia del gobierno federal, además de contar con el apoyo de las autoridades educativas estatales afiliadas al SNTE. Hasta antes de 2006 el sindicato constantemente acrecentó su poder político, pero había aun una capa que, aunque porosa, separaba a estas dos corporaciones. Después la capa desapareció convirtiéndose en una sola subred con fuerte apoyo de quienes la engendraron, el Gobierno Federal y el Sindicato y con una gran

capacidad para vincularse con otras subredes o cancelar vínculos cuando éstos no convienen a sus intereses.

Vemos como las subredes interactúan dentro del marco institucional existente y hacen alianzas promotoras para impulsar un tema que les interesa. En el caso de la reforma de educación primaria algunas subredes se coordinaron y desarrollaron una estructura de autoridad conjunta para defender su interés en el proceso decisorio de la política. Este hecho confirma que las redes de políticas públicas son “el resultado de patrones de cooperación formales o informales, más o menos estables entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas y/o de programas de políticas públicas”, tal como dijimos en el capítulo II, apartado Las redes de políticas públicas. La forma de cooperación entre subredes, según el asunto a tratar (reforma de educación preescolar, primaria o secundaria) ha sido distinta, por lo tanto la red de políticas varió en cada caso.

De acuerdo con Ornelas, a pesar de que las reformas no se imponen como en una dictadura, “el esfuerzo que hizo el subsecretario de educación básica, Fernando González Sánchez, apuntó a definir situaciones que favorecieron la visión que planteó el SNTE, en la que el Modelo Educativo para México del siglo XXI fuera la piedra angular del conocimiento oficial” (2012: 214).

No obstante, el poder y respaldo con que contaba la SEB, surgieron críticas que ponían en duda la pertinencia y calidad de la reforma.

Subred de especialistas. Después de emprendida la fase inicial de la RIEB en 2007, la firma de la ACE en 2008, y anunciada la reforma de 1° y 6° grado de primaria en el mismo año, investigadores del DIE del CINVESTAV del IPN hicieron público su descontento.

Se pronunciaron en contra de la RIEB y manifestaron su preocupación por la decisión de la SEP de llevar a cabo una reforma curricular integral centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias. Fundamentaron su postura en nueve argumentos que desarrollaron de manera pulcra. Aquí rescataremos lo que consideramos es lo fundamental,²¹ pues coinciden con la percepción de la mayor parte de los integrantes de dos de las subredes conformadas para el estudio: *especialistas y evaluadores*.

²¹ El documento fue elaborado por los investigadores adscritos al Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del CINVESTAV-IPN en el cual manifiestan su preocupación por la propuesta de la RIEB. Los autores fueron: Ariadna Acevedo, Germán Álvarez, David Block, Rosa Nidia Buenfil, Antonia Candela, Sylvie Didou, Justa Ezpeleta, Irma Fuenlabrada, Josefina Granja, Daniel Hernández, María de Ibarrola, Judith Kalman, Ruth Mercado, Ruth Paradise, Alejandra Pellicer, Susana Quintanilla, Rafael Quiroz, Eduardo Remedi, Elsie Rockwell, Eva Taboada y Eduardo Weiss.

1. El proyecto requería mayor fundamentación y deliberación para determinar los propósitos, niveles y modalidades de una nueva educación básica que mejor conviviera al país. 2. La puesta en práctica de las reformas de educación preescolar y secundaria termina en el año escolar 2008-2009, por lo tanto sus resultados no se conocían en el momento de la decisión. Ambas han sido objeto de críticas fundadas. Por las deficiencias tanto al interior de cada uno de los tres niveles como entre ellos, la articulación propuesta corría el riesgo de agravar en lugar de corregir problemas existentes. 3. La evaluación a fondo del currículo del nivel básico no se había realizado en el momento de la decisión. 4. El diseño curricular “por competencias” estaba en 2008 sujeto todavía a un intenso debate internacional e implicaba desafíos pedagógicos y didácticos para los que no había ninguna previsión. 5. El proyecto se realizó bajo presión y de manera desarticulada entre diversas comisiones, dependencias públicas y empresas privadas, sin que la SEP asumiera la responsabilidad de garantizar su calidad y consistencia. 6. Si bien era necesario enriquecer los materiales educativos con nuevos y variados recursos didácticos, culturales y tecnológicos, seguía siendo indispensable proveer un conjunto de libros oficiales para primaria con un alto nivel cualitativo. 7. En las condiciones en las que se tomó la decisión, un creciente número de docentes y escuelas (multigrado, migrantes, telesecundarias, entre otros) debían cumplir con los requerimientos de programas curriculares diseñados para planteles con una organización “completa” y mayores recursos materiales y docentes. Los maestros y los equipos que intentan innovar para responder a las necesidades de las poblaciones atendidas en estos casos enfrentan normas y evaluaciones externas que ignoran su especificidad. 8. Una reforma integral requiere la previsión de una formación docente inicial y continua consecuente, que asegure la incorporación paulatina y cuidadosa de los cambios necesarios a largo plazo. 9. Ninguna reforma curricular puede mejorar la práctica pedagógica y sus resultados si enfrenta obstáculos derivados de la operación del sistema escolar (DIE, 2008: 133-136).²²

No debemos pasar por alto que el DIE formó a grupos técnicos y algunos de ellos trabajaron en la SEB para diseñar currículo, elaborar materiales educativos y libros de texto y otros programas que acompañaron la reforma de 1993 y las subsiguientes hasta el término de la administración del presidente Fox, es decir, cuando menos a lo largo de 15 años consecutivos. Ellos conocían muy de cerca la dinámica de la SEB y tenían conocimientos que se derivaban de sus investigaciones. Se trata de un grupo de investigadores que conoce las escuelas, los maestros, los materiales y libros de

²² Los investigadores dieron a conocer su postura en una conferencia de prensa el 28 agosto de 2008, recogida por el periódico *Reforma*. Publicaron su alegato completo en dos revistas de investigación educativa: *Educación 2001* (diciembre de 2008a) y *Cero en conducta* (agosto de 2008).

texto y el entorno en que se dan los procesos educativos, lo cual cuestiona seriamente lo que argumentaba García-Lascuráin en el caso de la reforma de secundaria, al generalizar que los investigadores en educación no conocen de las condiciones en las que trabajan los maestros de la educación básica, un argumento muy utilizado por los integrantes de la subred de representación sindical.

Sin embargo, las manifestaciones de desacuerdo de parte de los académicos conocedores del tema no tuvieron ninguna repercusión. En los hechos, la SEB no dio marcha atrás, sólo escuchó. A algunos protagonistas (especialistas en campos disciplinares) de la reforma les quedaba claro que el subsecretario y el SNTE no necesitaban de su aval.

[...] la gente que participa, lo hace, quiero creer, por un genuino interés por mejorar la educación, está bien convocar a la sociedad; quien quiera participar, tenga ideas y las pueda decir, me parece muy bien. El asunto es que nada más fue una escenografía, [...], el proyecto de la RIEB tenía ya su propio discurso y su propia trayectoria armada y dentro de eso estaba hacer este show, digamos este circo, [para decir] todo mundo participó, todo mundo opinó. [...] el señor subsecretario quiso que entráramos a ese juego, para poder decir que había hablado con el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), la realidad es que no dejamos que eso sucediera, porque no importaba lo que se dijera ahí adentro, lo único que importaba era poder decir que se habían tenido, 10 reuniones, 15 reuniones con el DIE [...] (SE-5, 2013: 3).

Así las cosas, la SEB buscó la aprobación de los investigadores del DIE. Uno de nuestros informantes comenta que el subsecretario convocó a una reunión en las instalaciones del DIE para decirles:

[...] “todas las evaluaciones y todos los indicadores muestran [...] que es correcto lo que estoy haciendo”. Y que nosotros teníamos que entender, que él como subsecretario tenía que escuchar a muchas voces [...]. Bueno pues lo escuchamos y dijimos, “a bueno, pues bien”. El subsecretario dijo, “es que yo quisiera su opinión”, la respuesta fue: “bueno, nuestra opinión ya la conoce”. Cuando esto sea público pues ya tendremos la oportunidad de discutirlo públicamente, pero con usted ya no [...] (SE-5, 2013: 4).

Al respecto, nuestros entrevistados que integran la *subred de especialistas* y que formaron parte de los Consejos Consultivos Interinstitucionales (CCI) por asignatura, una de las actividades emprendidas por la SEB para darle contenido a los programas de estudio de la RIEB, nos comentan:

[...] muchos de aquí fuimos miembros de los consejos, porque eran por disciplina. Pues ahí estábamos opinando muy en contra y pues un día nos mandó [la subsecretaría] una cartita que decía que, por falta de recursos se cancelaba la próxima reunión y que ya nos avisaría cuando nos volvía a convocar y pues [aún] estamos esperando (SE-5, 2013: 4).

Los trabajos de los CCI fueron interrumpidos en septiembre de 2009, sin volver a convocarlos para continuar con las actividades, según lo pudimos constatar en notas de prensa como la siguiente:

Pese a que la subsecretaría argumenta falta de presupuesto para que los consejeros sesionen, estos académicos no reciben ningún salario, de acuerdo con la coordinadora del CCI de Historia, la profesora emérita de El Colegio de México Josefina Zoraida Vázquez, quien en días pasados señaló lo anterior en una entrevista con este diario. [...] Cada consejo se reúne por separado y no necesita más que un espacio para entre 10 y 12 integrantes (*La Jornada*, 4 de septiembre de 2009: 41).

Cuando a uno de nuestros entrevistados le preguntamos su punto de vista sobre si existieron redes de diferentes actores que influyeron en el proceso decisorio de la RIEB nos contestó:

Tengo la impresión que no, para nosotros fue muy claro cuando empezó [la SEB] con eso de los primeros escritos sobre articulación, y nosotros en un escrito público del DIE dijimos que no era necesaria una reforma curricular para hacer eso, que lo que era necesario era una reforma de la gestión escolar; entonces él vino a platicar con nosotros, como un intento para mantenernos quietos, ahí es donde con toda claridad nos dijo, bueno, si ustedes piensan que esto no es, yo tengo asesores internacionales, muchas gracias (SE-4, 2012: 6).

Otro de nuestros informantes confirma el testimonio anterior al expresar:

[...] el subsecretario decía una y otra vez, es que mis asesores, es que mis asesores,... ¿cuáles asesores? preguntamos, al margen de lo que usted [el subsecretario] vaya a hacer y vaya a firmar, sí nos interesaría conocer quiénes son sus asesores, porque académicamente nos gustaría mucho discutir con ellos, cómo es que esto lo ven bien y nosotros lo vemos tan mal, ya al margen de lo que usted firme o no firme, eso ya es otra cosa. [Su respuesta fue] sí, sí, sí, yo les voy a mandar la lista de asesores, pues seguimos esperando la lista de asesores, nunca la mandó; eso sí, decía que tenía asesores cubanos, ingleses, japoneses, de todas partes tenía asesores, igual existieron, igual no. Pero, qué puede decir un japonés acerca de la educación en México, desde

dónde va a opinar, o qué va a opinar. [...] ése era su discurso, era un tipo que habla solo y no perdía nunca la compostura, pues era un buen político, decía “es que la opinión de ustedes, para mí es muy importante” (SE-5, 2013: 4).

El rumbo ya estaba trazado, los dirigentes sindicales nombrados en puestos directivos hicieron una reforma curricular a su gusto. Aunque los expertos que conformaban los CCI nacionales advertían de problemas, sus voces discrepantes no fueron escuchadas. En realidad, la SEB recibió muy bien las recomendaciones y productos de universidades, institutos de investigación y organismos internacionales.

Sin embargo el discurso oficial contenido en el *Acuerdo número 592* afirma que para la elaboración del currículo y la construcción de los materiales educativos:

Se construyeron consensos sociales sobre el currículo, que fueron resultado del trabajo de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal con las autoridades educativas locales, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como con diversas instituciones públicas y otras instancias sociales y académicas –organizaciones de la sociedad civil, docentes, directivos, madres y padres de familia y/o tutores– que conocieron, opinaron y respaldaron el sentido de pertinencia y la calidad de la nueva propuesta (SEP, 2011a: 13).

La percepción de nuestros entrevistados de la *subred de especialistas* fue que interrumpidos los trabajos de los CCI, las personas que revisaron los programas de cada asignatura lo hicieron individualmente sin tener un trabajo colegiado e institucional que los respaldara:

[...] los actores participaron a título personal, quizás participaron varios de una misma institución; pero ellos no hicieron necesariamente trabajo de discusión entre ellos y con las otras instituciones para ponerse de acuerdo qué iban a hacer. Uno pudiera anticipar que no lo pudieron hacer, por los pocos tiempos que había, es decir, si necesitamos sacar esta cosa para dentro de dos meses, pues qué reuniones, ni qué discusiones; “mira hazte tu cacho lo escribes y luego lo pegamos con mi cacho”. [...] los resultados serían los mismos que estamos viendo en los libros de texto (SE-5, 2013: 6).

El OCE se mostró preocupado por lo que estaba sucediendo en la RIEB al detectar que había improvisación y deficiencias en el diseño y más en su aplicación, ya que al comenzar el ciclo escolar 2008-2009, es decir unos meses después de firmada la ACE la SEP informó

[...] que se han revisado y actualizado 32 programas de estudio de educación primaria, a la vez que se ha puesto en marcha una prueba piloto en 4 910 escuelas.

Mientras que en secundaria se ha hecho lo mismo con 10 programas en tercer grado. [...] Por otro lado, la prueba piloto se ha llevado a cabo con tal premura que los materiales para el primer y segundo bloque (que se imparten de agosto a noviembre) se entregaron a finales de noviembre y se solicitó a las instancias que evaluarán esos materiales –que no se utilizaron– que entregue resultados a finales de febrero (OCE, 2009: 72 y 74).

En estas circunstancias la SEB pretendía generalizar los programas de estudio correspondientes a 1° y 6° de primaria en septiembre en 2009. Ya lo decía el comunicado de los investigadores del DIE: “la decisión política de disponer una reforma curricular en plazos perentorios desata un proceso que promete desmembrar, antes que articular, a la educación básica” (2008: 134).

No obstante los problemas de coordinación y logística en la aplicación de la RIEB, el *Acuerdo número 592* presume que se llevaron algunas acciones para asegurar que los materiales y libros de texto tuvieran la orientación estipulada por la RIEB, es decir, el desarrollo de competencias, además de llevar a cabo un proceso de revisión y mejora continua para vigilar su concordancia con el programa (enfoque y contenidos), su calidad (veracidad), la pertinencia de las actividades, del vocabulario utilizado, de las imágenes, entre otras (SEP, 2011a: 16). No obstante estas previsiones por parte de la SEB, las críticas a los programas, materiales y libros de texto han estado presentes después de su distribución. Veamos algunos ejemplos.

En un análisis de los contenidos y enfoque del programa de español de primaria de la RIEB (2008-2009), Bazán y Vega han señalado al menos dos limitaciones:

- a) se supone una estructuración de las actividades de aprendizaje y de enseñanza del español de forma similar en todos los grados escolares (número y tipo de bloques y ámbitos iguales) y bajo una misma perspectiva metodológica (trabajo por proyectos académicos) [pero] no ha sido fundamentado con base en resultados empíricos sobre el cómo es que estos proyectos académicos garantizan el aprendizaje y dominio individual del español, recuperando las propias expectativas y sus estilos interactivos, las historias de escolaridad y de alfabetización y cultura familiar, y por otro lado, no se cuenta con apoyo empírico sobre las diferencias en el desarrollo psicológico de los niños conforme aumenta el grado escolar y la edad; y b) la propuesta de actividades de reflexión sobre la lengua y la práctica contempladas en los programas de español están supeditadas a los proyectos académicos, que a su vez están organizados por ámbitos de prácticas de lenguaje pero como contenidos y no por competencias, ya que éstas quedan subordinadas a los contenidos; incluso dentro de un mismo bloque no hay correspondencia para generar competencias integradas (2010: 206).

Por otra parte, Paoli Bolio²³ (2010 citado por Ornelas, 2012: 218-219) llevó a cabo el análisis de los libros de educación cívica y ética que la SEB distribuyó como parte de la RIEB. De acuerdo con Paoli los libros pecan de verticalismo; no invitan al diálogo entre iguales; no contextualizan los temas que tratan; tampoco brindan formas de vinculación entre la familia y la escuela; las nociones sobre el arte apenas aparecen y están fuera de contexto; son superficiales al tratar la diversidad étnica con fórmulas vacías que no contemplan al mundo indígena con respeto; critican, pero al mismo tiempo reproducen los estereotipos que los medios de comunicación hacen populares; se centran en características negativas de personajes, niños y niñas; proponen autoevaluación fuera de lugar; y su lenguaje es desfasado e inapropiado.

En relación con el conjunto de libros en el que un profesor de cualquier grado debe apoyarse para su práctica docente cotidiana, uno de nuestros entrevistados de la subred de especialistas nos indica algunas deficiencias encontradas que complican la labor docente:

[...] El libro de español, porque ahí no se llama lenguaje y comunicación, se llama español, está por ámbitos de estudio; el de ciencias naturales no dice nada, nada más dice, bloque uno tal, bloque dos tal; en historia y geografía, cada bloque tiene un nombre; en matemáticas nada más tiene un número, bloque 1, 2, 3, 4. Pero en los hechos es un profesor en un grado (comúnmente) que se enfrenta a diferentes formatos y organización de los libros, ¡leerlos está como de locos, es imposible!, de verdad que no se puede, no entiendes. Luego unos te lo presentan en cuadro, otros te lo presentan a renglón seguido, algunos incluyen en sus observaciones que te pongas abusado con el asunto de la evaluación, otros no. Era de esperarse que saliera así, por eso en el comunicado que hicimos público, pudimos anticipar que eso pasaría, por eso decíamos espérense la cosa no se hace así. Pero el protagonismo fue mucho y el dinero que se gastó, no tenemos ni la menor idea de cuánto se gastó en eso (SE-5, 2013: 2).

Otro informante matiza el problema de los libros de texto y comenta:

Uno de los principios sindicales es que hay que aprender a distribuir los beneficios, por supuesto que los económicos son importantísimos. Este principio ayuda a entender todos estos grupos.

²³ Paoli es considerado especialista en la materia. Es un investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana sede Xochimilco y desde 2001 es autor del programa educativo *Jugar y vivir los valores* que incluye diez libros y 300 canciones, el cual tiene el objetivo de promover valores para crear ciudadanía a través de más de 800 situaciones didácticas. Esta obra fue elaborada para el gobierno de Chiapas y se imparte desde 1° a 6° grado de primaria.

[...] Los libros de texto para efectos prácticos se convierten en el programa²⁴ y los libros de texto de la RIEB no resisten una evaluación, no la resisten, de los que yo conozco, creo que no mejoraron mucho. Pero todo mundo callado, tú has escuchado algo, fuera de algunas cosas que publicaron algunos de estos grupos muy al principio [de la RIEB], después calladitos, por qué, porque muchos académicos tienen que ver con la distribución de los beneficios.

Entonces como en el sexenio anterior se había hecho una corrección al tema de las regalías de los libros de texto, tú sabes de qué tamaño son ¿verdad?, bueno, entonces Fernando decía que a la gente sólo le interesaban las regalías y que él quería que otros las tuvieran (SEE-1, 2012: 7).

Esta percepción es compartida por otro informante de la *subred de especialistas*.

[...] en el pasado la SEB encargaba los libros de texto a especialistas externos, les pagaba el trabajo y además regalías por los libros de texto. En el sexenio de Calderón se trajo a la propia subsecretaría la elaboración y la producción de los libros de texto (*sic*) y entonces hubo un desencuentro con quienes antes lo hacían desde otras instituciones (SE-6, 2013: 3).

La producción de libros la hace desde hace décadas la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), dicha dependencia forma parte de la estructura de la SEP. Sería impensable que al interior de la dirección general de materiales educativos de la SEB se produjeran los libros de texto gratuitos para toda la República.

Un entrevistado de la red de especialistas es insistente y cuestiona que se haya logrado la articulación que se buscaba para darle coherencia a los contenidos de los tres subniveles de educación básica. Al respecto señala:

La forma en que fueron elaborados los libros ni siquiera te permite dar una opinión. Yo les decía [...] que eran mejor los libros de la madre patria, porque eran consistentes.

²⁴ Estudios de corte cualitativo realizados en algunas regiones y entidades del país muestran que estos materiales educativos desempeñan un papel fundamental en la rutina de los maestros y de los alumnos dentro de la escuela, e incluso fuera de ésta. En 75% de las clases observadas por García (2001: 185) se trabajó con libros de texto, la presencia de los libros aumenta “si se toma en cuenta que las maestras en las mismas clases los están usando para planear, para seleccionar tareas extraescolares o para preparar exámenes”. En las aulas existe una gran variedad de formas de lectura. La más recurrente es la que se hace en voz alta ya sea por el profesor, por un alumno o por turnos entre ambos, mientras que la silenciosa es menos frecuente (Lerner, 2001, citado por Quintanilla y Lartigue, 2007: 1406).

Tú puedes estar en desacuerdo, a la luz del conocimiento actual, sí, pero todo el tiempo hacían lo mismo, eran consistentes y eso le da mucha claridad al lector, al profesor, al alumno. Luego ya tú puedes decir, oiga esto está mal. Pero está muy claro donde está mal. En los libros actuales no se sabe dónde están mal, porque había problemas en la didáctica, en la disciplina, [...] errores serios de conocimiento fundamental y de ortografía. De qué articulación estábamos hablando, porque en el caso de matemáticas, en el primer módulo de primer grado, se hablaba de números y de dígitos, en el cuarto módulo se bajaban de nueva cuenta a los dígitos, entonces había problemas como: Juanito tiene 8 canicas, entonces, había un cuadrado con 8 canicas y se le perdieron 3, había un cuadrado con 3 canicas, cuántas le quedaron a Juanito ¿el niño sabe qué esas 3 canicas forman parte de estas 8? [...] Bueno, ¿no se supone que preescolar se hace cargo de todo lo que es conocimiento de los primeros 10 números? entonces de qué articulación se está hablando. ¡Te das cuenta! (SE-5, 2013: 6 y 7).

Así, la mayor parte de la subred de especialistas coincidió en que es necesaria una revisión de los libros de texto que acompañaron a la RIEB.

Al iniciar la nueva administración, la SEP dio a conocer a través de diversos medios de comunicación los errores en los libros de texto. Lilian Hernández reporta:

Tal como lo señaló el pasado 30 de julio la subsecretaría de Educación Básica, Alba Martínez Olivé, los textos que son la base académica para las clases diarias de los niños y en los que se basan los maestros “tienen defectos”, porque no sólo hay palabras mal escritas, sino que también presentan errores de diversos tipos (*Excelsior*, 9 de agosto de 2013).

Laura Poy entrevistó a especialistas en educación y solicitó su opinión sobre lo que estaba pasando con los libros de texto, éstos declararon:

[...] es como una historia de terror con final amargo [...] el proceso de deterioro de los libros de texto gratuitos, los cuales tendrán que ser sustituidos de forma gradual a partir del próximo ciclo escolar, debido a las deficiencias científicas y pedagógicas en sus contenidos. [...] Olac Fuentes Molinar, especialista en enseñanza y ex subsecretario de Educación Básica, afirmó que ante estos resultados, existe responsabilidad de un régimen, de un equipo de trabajo, pero sobre todo hay un desprecio por la enseñanza pública (*La Jornada*, 12 de enero de 2014: 29).

Algunos de los investigadores del DIE y los que agrupa el OCE fueron asesores o funcionarios de la sep en gobiernos anteriores. Los investigadores del DIE también elaboraban libros de texto. En el sexenio calderonista la mayoría de ellos fueron

desplazados. Los portavoces del SNTE percibían en ese tiempo que las opiniones de estos investigadores sobre la RIEB fueron motivadas por no estar cerca del poder y no tener posibilidad de influir de alguna forma en las decisiones. Sin embargo, habría que recordar la postura crítica que tuvo en general la subred de especialistas en la reforma de 1993 y de secundaria en 2006, no obstante que dichas reformas estuvieron lideradas al interior de la SEP por personas de la academia, que temporalmente ocuparon puestos directivos en la SEB. Tanto los académicos del DIE como los del OCE forman parte de un grupo que se ha distinguido por sus contribuciones y su continuo interés por la educación del país, han aportado para que el conocimiento oficial incluya ciertos enfoques críticos y propuestas innovadoras para mejorar la educación y se caracterizan principalmente por ser defensores de la equidad y la educación intercultural. Son personas que han trabajado dentro y fuera de la SEP, pero están más identificados con sus instituciones de educación superior o sus centros de investigación. La mayor parte de los integrantes de esta subred está interesada en que el conocimiento derivado de sus investigaciones sirva en la toma de decisiones de política educativa, por ello parece natural que en ciertas épocas de su vida profesional acepten formar parte de los equipos técnicos y de asesores al interior de la SEP. Desde nuestro punto de vista existe en dicha subred un interés genuino en que tengamos una mejor educación. No podríamos descartar que existan actores, al interior de la subred, que hayan estado orientados por otro tipo de intereses, sin embargo, de acuerdo con la revisión documental y las entrevistas recogidas creemos que en general esos son sus rasgos característicos.

A la pregunta ¿cuáles fueron los principales debates en torno al modelo educativo y estructura del mapa curricular que proponía la RIEB? la respuesta del ex subsecretario de educación básica fue:

La construimos juntos y los debates se fueron subsanando. La posición de los maestros y del sindicato siempre fue respetar y considerar la tradición humanista de la pedagogía mexicana, es decir, que no predominara la visión economicista en el currículum. Que sí se transformarán los esquemas de evaluación docente [pero] con el tiempo suficiente para que los docentes asimilaran este cambio cultural y que no se convirtiera en un choque entre los maestros, las autoridades y los alumnos (*sic*). Creo que ese fue el principal debate con los docentes y con el sindicato.

Con las autoridades educativas [de los estados] fue el tema de los fondos. La reforma necesita contar con fondos suficientes, separados de otros fondos, para ayudar a que la reforma bajara hasta los supervisores y [se insistió en] que fuésemos muy conscientes de los límites de gestión que tenía la reforma: las escuelas de tiempo completo no se van a poder construir en un periodo escolar; el inglés va a tardar en consolidarse por lo menos al 2018 en un 85 por ciento de cobertura; el 2021 está considerado como el año clave para que todo esto se consolide [...].

[...] tuvimos mucha resistencia de los académicos tradicionales, que desean que su materia predomine en el curriculum [...] en realidad la escuela no está para darles gusto, la escuela tiene objetivos muy claros y no se trata de que el niño sea doctor a los 12 años, hay muchos argumentos “es el último año que van a estar en la escuela”, “si no aprenden estos 18 libros ya no van a poder aprenderlo”. En el proceso hubo tensión y mucha presión, [para que] la escuela primaria sea casi terminal. Creo que es algo que nos viene desde el siglo XX, [...] ese escolarismo, por llamarle de alguna manera, debemos superarlo y hay que priorizar las cosas que el docente puede hacer en 4 horas, mientras llegamos a las 8 horas promedio que deben estar los niños en la escuela [...].

[...] un tema difícil fue [que] para muchos actores políticos la escuela y la universidad deben seguir formando cuadros para el gobierno, sin embargo, para nosotros, la escuela [es para formar] cuadros de la sociedad, de la economía, de las empresas. De la economía que viene, no de la economía de hoy y esos consensos académicos son muy difíciles de romperse.

[...] los principales retos del proceso, son esos, romper la cadena del siglo XX y comenzar a pensar en una nueva sociedad, en una nueva era que está visualizando a la educación y [a] las escuelas desde otra perspectiva, es decir, muy vinculadas a las empresas, a las economías y a veces distantes del gobierno. Esta perspectiva requiere del gobierno una acción preventiva para planificar las profesiones de orden social (SP-3, 2012: 10-11).

De este testimonio podemos hacer tres señalamientos. Primero, comparando el último párrafo con lo expresado por nuestro informante en las primeras líneas dedujimos que el sindicato sólo en el discurso tuvo interés en que predominara la tradición humanista en el curriculum de la RIEB y en los hechos sí impulsó una educación muy vinculada a las empresas y a la economía del país. Segundo, ya no estuvo presente el problema de la ampliación de la jornada escolar en las escuelas de tiempo completo, un problema que, de acuerdo con este mismo entrevistado, significaba un asunto laboral que se tenía que negociar con el sindicato; en cuanto a la información recogida, dicho conflicto sigue presente ya que la SEP no consideró conveniente crear más plazas a los maestros para cubrir otro turno. Y tercero, aunque en repetidas ocasiones durante la entrevista el funcionario se quejó de la postura de los investigadores mexicanos en relación con la reforma de primaria, no se refirió específicamente a las críticas formuladas por el DIE. Su discurso entremezcla expresiones como éstas:

[...] vacas sagradas que opinan bonito (SP-3, 2012: 14).

[...] el gobierno no necesita opinadores sabios, necesita gente que sepa de verdad, sin prejuicios, lo que está pasando en la escuela mexicana (SP-3, 2012: 14).

Creo que en México tenemos muy pocos investigadores educativos, tenemos muy poco ensayo (*sic*), tenemos demasiada monografía (*sic*) y eso no genera *expertise*. Tenemos una especie de divorcio entre la investigación monográfica, digamos, y la práctica cotidiana de la escuela. Fue muy complejo para nosotros construir estándares con académicos mexicanos, tuvimos que recurrir a académicos de otros horizontes (SP-3, 2012: 13).

[...] ¡para que [los investigadores nacionales] me hagan un *copy paste!*, realmente no me sirve, me aventé tres o cuatro ensayos y la verdad pues no me decían nada de lo que podíamos hacer. [...] las universidades [extranjeras] para mí fueron nodales en este proceso, [...] sin la Universidad de Londres, sin la Universidad de Nueva York, la reforma no la hubiéramos podido hacer. Fue muy complejo el trabajo [con las universidades extranjeras] por las barreras culturales y las barreras de los idiomas [...]. (SP-3, 2012: 15).

Desconocemos qué entiende nuestro entrevistado por investigación monográfica y por ensayo²⁵ pero es patente su menosprecio hacia la utilidad que pueden tener los reportes de investigación (específicamente de la educación básica nacional) que han sido elaborados por reconocidos investigadores educativos adscritos a diferentes universidades y centros de investigación nacionales (expertos en curriculum, en áreas disciplinares, en políticas e instituciones educativas, en pedagogía, entre otros).

Al contrario de lo que ocurrió en las reformas de preescolar y secundaria, al grupo que lideraba la RIEB al interior de la SEP (el SNTE) le faltó conocimiento para elaborar propuestas y capacidad para escuchar a las voces disidentes, negociar y acordar con otros grupos; decidió interrumpir la comunicación y entrar en conflicto sobre todo con la subred de especialistas nacionales. El siguiente paso fue fundamentar las decisiones en las recomendaciones y observaciones de los especialistas y organismos internacionales.

Subred de especialistas internacionales y agencias internacionales. Al preguntar sobre los asesores que la subsecretaría contrató para la elaboración de la RIEB, el ex subsecretario de educación básica perteneciente a la *subred de políticos* explicó:

[...] contratamos a la Universidad de Londres que es la punta de lanza en la construcción de estándares y luego contratamos a la Universidad Pedagógica Nacional,

²⁵ Hubiera sido deseable preguntar específicamente al entrevistado qué entendía por investigación monográfica y por ensayo para tratar de comprender su punto de vista en sus propios términos y en su propio horizonte de sentido. Podemos decir en descargo que la entrevista se dio en condiciones adversas y con múltiples interrupciones lo que dificultó que retomáramos estos términos.

que es donde creemos están los investigadores más centrados en la parte escolar. Hicimos un proceso de prueba piloto en 600 escuelas para que los docentes opinaran sobre los estándares y con eso retroalimentamos el proceso de Londres, a través de la UPN. Luego para que los libros de texto no estuvieran analizados por el mismo ámbito académico, contratamos a la Universidad de Nueva York para hacer una revisión de los libros de ciencias y matemáticas; al Ministerio de Educación de Cuba para lenguaje, matemáticas y para ciencias, particularmente educación física; al Ministerio de Singapur para discutir matemáticas; al Ministerio de Corea para matemáticas y ciencias. Porque necesitábamos tener una visión mucho más completa que el debate con un consejo académico cercano a ti, cercano a tus instituciones, pero alejadas del mundo. Pensamos “no va por ahí”, vamos a superar nuestra endogamia educativa, porque si queremos construir un proceso global, un ciudadano global, tenemos que comenzar a notar, por lo menos, cómo están siendo formados los ciudadanos del mundo y si nosotros vamos a competir con ellos, pues lo último que tenemos que hacer es tener un sistema educativo abstraído de esos retos (SP-3, 2012: 13-14).

Además, el mismo informante agregó:

[...] nuestros académicos opinan demasiado y hacen muy poco. Yo no necesito una opinión calificada, necesito una opinión real, una opinión de fondo, necesito que la gente conozca lo que está pasando en las escuelas, no lo que debería pasar en las escuelas, porque lo que debería pasar es muy fácil construirlo; pero lo que está pasando y la ruta para mejorar, esa no es una cosa simple, ahí se requiere gente entrenada en otras lecturas, en otros contextos y en otros modelos de investigación (SP-3, 2012: 14).

De los dos testimonios anteriores se puede inferir que la suspensión de los CCI no fue en realidad por falta de presupuesto, sino que la SEB consideró que el trabajo que los académicos nacionales realizaban no estaba aportando al proceso de elaboración de la RIEB en la dirección que la SEB tenía pensada, la formación de “un ciudadano global”. De acuerdo con la *subred de especialistas* la suspensión de los trabajos de los CCI se debió a que había posturas críticas ante lo que estaba sucediendo en dicho proceso.

Así, la SEB, al tener consejos consultivos de expertos en una disciplina –a los cuales no remuneraba– que criticaban lo que estaba proponiendo, decidió cancelar esos consejos y contratar asesores externos para que trabajaran en lo que, según la subsecretaría, era necesario para elaborar la reforma. La forma de liderazgo y la perspectiva que el titular de la SEB y su equipo más próximo tenían de la educación básica influyó indudablemente en dicha decisión. Nos referimos a las decisiones de la subsecretaría porque el entrevistado no se refirió ni una sola vez

a indicaciones que haya recibido de la secretaria Vázquez Mota o del secretario Lujambio.

Por otra parte, tendríamos que preguntarnos ¿Qué resultado obtuvo la SEB al alejarse de lo que llamó “endogamia educativa” y al basarse en los trabajos elaborados por las asesorías internacionales? ¿Los asesores extranjeros tuvieron mayor capacidad que los nacionales de proporcionarle una opinión “real” basados en conocimiento de lo que está pasando en las escuelas mexicanas y la ruta para mejorar los problemas?

Uno de nuestros entrevistados de la subred de participación ciudadana nos externó su opinión sobre la participación de expertos internacionales en la RIEB.

Fue una decisión muy desafortunada a mi juicio, [...] que fuera el Instituto de Educación de la Universidad de Londres el que hiciera las primeras propuestas. De nuevo va en esa misma lógica, pensar que por el hecho de recurrir a un equipo extranjero se estaba prestigiando algo, de manera que fuera más fácil de aceptar, porque era obvio que no iba a ser más profundo en su desarrollo. Hay expertos mexicanos de talla internacional, los mismos Mancera y Schmelkes, que han sido consultores de OCDE; por otro lado, hay un montón de especialistas mexicanos que han formado parte de los equipos de desarrollo de la UNESCO, de UNICEF, de los organismos que establecen procesos de evaluación internacional, etc. (SPC-1, 2012: 11).

El *Acuerdo número 592* da cuenta de lo expresado por nuestros informantes en el apartado dedicado a enumerar las acciones que se emprendieron para la elaboración del currículo (SEP, 2011a: 11-18). La SEB dice haber sido aconsejada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) para que contratara expertos internacionales para elaborar tareas: elaboración de estándares curriculares, de desempeño y de gestión escolar; evaluación del plan y de los programas de estudio y los libros de texto para diferentes asignaturas; analizar el impacto de la implementación de la reforma de primaria de 1993 y la de secundaria de 2006.²⁶

Las instituciones nacionales proporcionaron “insumos para encontrar referentes válidos y objetivos del currículo”, léase estándares. En esta actividad participaron la Fundación Empresarios por la Educación Básica (ExEB); el SNTE; la UPN; el Centro de Estudios Educativos (CEE); Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativa; y Heurística Educativa (SEP, 2011a: 13). Sin embargo, las mismas tareas

²⁶ No se evaluaron los resultados de la reforma curricular de preescolar iniciada en 2004. La SEB reconoce que es un punto pendiente del proceso de la RIEB (SEP, 2011a: 12-13).

fueron encargadas al mismo tiempo a asesores internacionales. Uno de los integrantes de la subred de especialistas nos cuenta:

Inicialmente la Fundación Empresarios por la Educación Básica nos encargó hacer una configuración (*sic*) de la práctica docente en México. Esta fundación, al intentar incidir en la mejora de la educación básica pudo percatarse de que no había estándares para el aprendizaje de alumnos, el quehacer de maestros y la gestión de las escuelas. Dicha fundación cabildeó con la subsecretaría de educación básica y con el sindicato para encargar este trabajo al CEE, [y] lo solicitó a través de la Organización de Estados Iberoamericanos. El CEE coordina ese trabajo, con la confluencia de otras instituciones de especialistas, Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativa (SIEME) y otra organización que se llama Heurística Educativa. Esas tres instituciones nos encargamos de ese modelo de mejora continua fundamentada en estos tres tipos de estándares. Al mismo tiempo [la SEB] encarga este mismo modelo de los tres tipos de estándares [...] a la Universidad de Londres, [...] al final, por razones que nosotros todavía no entendemos, incorpora los estándares elaborados por la Universidad de Londres al *Acuerdo 592* (SE-6, 2013: 4).

El testimonio anterior no coincide con el contenido del *Acuerdo número 592*, en donde se establece que la Universidad de Londres elaboró sólo los estándares curriculares. Los estándares de desempeño docente fueron desarrollados por la OEI y el CEE, mientras los de gestión escolar fueron elaborados por la OEI y heurística educativa (SEP, 2011a: 14).

Por otra parte, no existe ninguna referencia ni en el *Acuerdo número 592* ni en la *Cronología de la RIEB* sobre la intervención de los Ministerios de Cuba, Corea y Singapur tal y como lo afirmó el ex subsecretario de Educación Básica.²⁷

Además de contratar asesores de universidades extranjeras para hacer trabajos específicos para la RIEB, otra de las acciones de la SEB fue conformar un Grupo de Trabajo Académico Internacional (GTAI), integrado por investigadores en educación de diversos países, cuya tarea era ofrecer análisis y propuestas en torno a la RIEB a partir de experiencias educativas en otros contextos (SEP, 2011a: 14). Al respecto uno de nuestros entrevistados de la subred de evaluadores comentó que la SEB tenía

[...] un grupo de expertos internacionales, que venía dos veces al año, [sus integrantes] no hacían nada, absolutamente nada, pero pues de esa manera, con la presencia de ellos [la SEB] medio se iba enterando de lo que estaba pasando en educación, la

²⁷ Desconocemos el grado de precisión con la que fueron plasmadas las acciones emprendidas para la elaboración del currículo en el *Acuerdo número 592*. Tampoco encontramos evidencia de la intervención de Ministerios de otros países en la *Cronología de la RIEB* (Portal SEB).

conversación era en general, de aprendizajes esperados y las competencias ¡tú me vas a decir que no!, al contrario ¡qué bien! (SEE-1, 2012: 6).

Por otra parte, el *Acuerdo número 592* establece que para la elaboración de los estándares curriculares y los aprendizajes esperados se tomó como referente internacional a la prueba PISA de la OCDE ya que “se ha convertido en un consenso mundial educativo que perfila las sociedades contemporáneas a partir de tres campos de desarrollo en la persona: la lectura como habilidad superior, el pensamiento abstracto como base del pensamiento complejo, y el conocimiento objetivo del entorno como sustento de la interpretación de la realidad científica y social”. Por ello el *Acuerdo número 592* afirma que la visión para 2021 debería ser “generalizar las competencias que en la actualidad muestra el nivel 3 de PISA” (SEP, 2011a: 77).

En síntesis, las recomendaciones de la UNESCO, las acciones llevadas a cabo por la OIE, la conformación del GTAI, las tareas encomendadas a las diferentes universidades internacionales y además la adopción de PISA como referente de evaluación internacional conformaron el conjunto de acciones en que se mezclaron diferentes posturas ideológicas y valorativas en relación con la educación. Un entrevistado que forma parte de la subred de políticos lo expresa de esta manera:

Aunque la educación no sólo debe estar vinculada u orientada hacia las necesidades de la economía, creo que parte fundamental de las escuelas hoy día está orientándose por esta postura. No en vano la OCDE le ha ganado a la UNESCO el debate educativo a nivel mundial, y hoy priva el consenso de la OCDE en las reformas educativas a nivel mundial y no el consenso de la UNESCO (SP-3, 2012: 2).

La educación del siglo XXI tiene dos grandes retos, tiene que formar al mismo tiempo como ciudadano del mundo y al mismo tiempo tiene que construir lazos, raíces nacionales, para convertirlo en un ciudadano de su región. No se puede ser global sin ser local. Y tampoco se puede renunciar al valor humano de la pedagogía, la escuela está hecha no sólo para volverte productivo, sino para volverte humano, volverte feliz, volverte parte de una comunidad, que a veces aterriza en la unidad mínima de la construcción social (*sic*) y si no somos capaces de darnos esta posibilidad, pues también es muy complejo construir el ciudadano del siglo XXI, que es un ciudadano muy complejo.

Yo creo que este debate no va estar acabado nunca, es decir, no hay forma de dar redondeo académico para tomar una decisión en el gobierno. El gobierno trabaja sobre hechos, no sobre hipótesis y la realidad es que el colectivo requiere construir los nuevos parámetros de convivencia (SP-3, 2012: 4).

[...] lo que pasa es que el camino se hace al andar, no existe el momento perfecto para hacer las cosas, ni el modelo perfecto para que éstas existan, hay que ir las haciendo (SP-3, 2012: 17).

En suma, la subred de especialistas nacionales fue poco consultada para aspectos nodales de la reforma. Sí participaron académicos de algunas universidades públicas (UNAM, UAM y UPN) pero para evaluar lo que estaban proponiendo los investigadores internacionales. Sin embargo, con muy poco tiempo para esta labor, la SEB se reservó la capacidad de decidir qué era lo que más convenía. Esto en sí no es criticable, siempre y cuando se tuvieran explorados los elementos necesarios para saber cuál era la decisión que más convenía a la educación básica del país.

Subred de representación sindical. En las entrevistas tanto a integrantes de la subred de representación sindical como a actores de la subred de políticos captamos que utilizan lenguaje rebuscado pero sin profundizar en conceptos nodales, como educación, calidad, modelo por competencias, estándares, evaluación, etc. Cuando hablan de propuestas innovadoras y de prácticas docentes en educación básica, en ocasiones el discurso se puede identificar con lo que postula la UNESCO, la OCDE o el Banco Mundial. El discurso es superficial y cargado de datos generales que muestran la falta de claridad en la postura que especialmente el sindicato asume sobre el rumbo que debe tener la educación del país.

Los entrevistados de la subred de representación sindical y el ex subsecretario tienen la convicción de que en cualquier reforma educativa el sindicato debe participar activamente sobre “su materia de trabajo”. Reproducimos algunos testimonios que evidencian dicha convicción:

[La RIEB] requería primero una metodología interna y luego consensos públicos, a través de dos instancias, la instancia más fuerte para pasar con los maestros es el sindicato. [El sindicato] por su naturaleza ha transitado (*sic*) la dimensión eminentemente laboral y sindical. Mucha gente no termina de entender que el sindicato no es ya estrictamente un sindicato, es mucho más que eso, es una agrupación civil (*sic*) de académicos, que opinan sobre su materia de trabajo. En esta dimensión, consultar al sindicato resulta rico, además de que la reforma tiene implicaciones de orden laboral, porque si voy a pasar de la escuela de 4 horas a la escuela de 8 horas y no puedo pagar doble plaza, tengo que pactar con el sindicato, como parte esencial del proceso. [...] si no consensas el modelo simplemente no se ejecuta (SP-3, 2011: 9).

En este momento hay dos posturas, una es la de asociaciones civiles principalmente de origen empresarial como la Coalición Ciudadana por la Educación y Mexicanos Primero, entre otros, que dicen, “el sindicato, los maestros, no tienen por qué involucrarse en decisiones de política de educación básica, no tienen por qué meterse a tomar decisiones”. La otra es nuestra posición, en el sentido de que si hay alguien o si hay quienes conocen los procesos educativos son los profesores y los que están cotidianamente en los procesos del aula; pero aparte no es solamente que el profesor

de 4to., de 6to. de tal o cual primaria conozca su materia de trabajo, sino que ya en este momento hay una masa crítica de compañeros con maestrías, con doctorados involucrados en centros de investigación, que pueden opinar con total autoridad sobre su materia de trabajo. Nuestra posición ha sido que tenemos todo el derecho y tenemos toda la legitimidad para poder opinar sobre nuestra materia de trabajo y proponer (SRS-1, 2012: 4).

Por otra parte, los mismos entrevistados niegan que el SNTE se resista a emprender acciones junto con la autoridad educativa para mejorar la educación. Ellos aseguran haberse transformado, como ya lo expresaron antes, en una “masa crítica y académica” y haber impulsado a través de su presidenta y sus representantes en las bancadas del Congreso la federalización educativa, la carrera magisterial y la obligatoriedad constitucional de la educación preescolar, entre otras. En esta investigación hemos visto que efectivamente han intervenido negociando en la defensa de sus intereses (aumentar su poder a nivel nacional, mejorar el salario de sus agremiados y obtener mayor cantidad de plazas) pero no con un interés auténtico en mejorar la educación. En el discurso de los entrevistados de esta subred no se asume una postura autocrítica sobre el impacto de dicha organización en la educación nacional del país.

[...] yo creo que hay ámbitos donde normativamente toca y donde no toca tomar decisiones. Nosotros opinamos, proponemos, [pero] en sentido estricto no somos los responsables, quien al fin de cuentas define, implementa y lleva a cabo las políticas públicas es la autoridad educativa (SRS-1, 2012: 10).

Estamos de acuerdo con el testimonio anterior respecto a que al sindicato no le corresponde tomar decisiones de carácter técnico y académico, pero el informante omite la convicción que tiene el sindicato de que las propuestas innovadoras que la SEP implementa son impulsadas por el SNTE a través de la negociación política. Nuestro entrevistado tampoco toma en cuenta que el sindicato estuvo en la posición de autoridad educativa y como tal fue responsable de las decisiones que se tomaron alrededor de la RIEB, pero sin dejar de lado sus compromisos, intereses, creencias, valores y cultura gremial. Es cierto, esto no hubiera sido posible sin la complicidad de la SEP y de la presidencia de la República. De acuerdo con la teoría revisada, toda empresa colectiva requiere un conjunto de capacidades y recursos institucionales formales que limita las acciones de los actores pero al mismo tiempo esa misma estructura organizacional tiene zonas de incertidumbre en donde los actores tienen capacidad de negociar y acordar para proteger los intereses del grupo con el que tienen mayor compromiso. Tal como lo han señalado Crozier y Friedberg (1990: 21) las zonas de incertidumbre son el recurso fundamental de toda negociación

pues constituyen fuentes de poder para los actores. Sin embargo, no es suficiente detectarlas y conocerlas, es necesario manejarlas y controlarlas. Creemos que el subsecretario de educación en el sexenio calderonista jugó el papel de “actor bisagra”²⁸ y como tal, al estar ampliamente identificado con las necesidades, los problemas y las mentalidades de diferentes subredes (de burócratas, de representación sindical, de políticos), garantizó un patrón estable y personalizado para negociar y controlar las zonas de incertidumbre en diferentes direcciones. Esto puede explicar por qué en la reforma de educación primaria y específicamente en la RIEB se dio una coordinación corporativa entre subredes (SNTE-CONAEDU, SNTE-SEP y SNTE-poder legislativo). Fernando González Sánchez fue ubicado como “bisagra” reguladora de las transacciones entre la estructura gubernamental del Estado y el SNTE y cumplió una doble función como funcionario y representante de la SEP ante el SNTE y como agente defensor de los intereses del SNTE al interior la SEP como funcionario.

En sus intervenciones la subred de representación sindical no reconoce la corrupción que existe al interior del gremio. Al contrario la presidenta y el organismo son defendidos:

[...] se dice que el SNTE es así (*sic*) porque tiene un ejército de comisionados y el gobierno les paga el sueldo a un montón de aviadores, que son 50 mil, son 60 mil... Y analicemos, en el Consejo Ejecutivo Nacional somos 38 personas incluyendo a la maestra, y en la secciones de todo el país sumarán como 6 000 cuando mucho. Esa cifra dista mucho de los 50 o 60 mil de los que hablan.

En el SNTE el liderazgo es de la maestra Elba Esther y el SNTE funciona como organización, porque sí es una organización; pero de ahí a que todo lo que pase en el sistema educativo es culpa de una sola persona, eso es un mito (SRS-1, 2012: 10).

En suma, como diría Latapí (2009: 39), cualquier análisis de estas cuestiones termina en una conclusión paradójica: “sin el SNTE es imposible resolver satisfactoriamente cualquier problema, y con el SNTE tampoco” y explica que ésta es la razón por la cual, al designar a los titulares de la SEP, se prefiere a políticos experimentados más que a conocedores de la materia educativa.

Subred de participación ciudadana. Al problematizar el concepto de política pública veíamos que uno de sus rasgos es que la decisión no depende exclusivamente de

²⁸ Es un concepto utilizado por Gradilla (1995: 154) para indicar que toda interestructuración proviene de las estrategias de los actores que se ubican en el *medio* y llegan a controlar las *transacciones en la frontera*; de tal manera que están en condiciones de aprovechar el control de las incertidumbres *externas* para afianzar su posición interna y viceversa, aprovechar el control de las incertidumbres *internas* para afianzar su posición externa.

la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo ya que los grupos ciudadanos afectados por ella deben conocerla y, en términos generales, aceptarla y además, en principio, debería existir alguna forma de transparencia y rendición de cuentas de parte de las autoridades responsables de aplicarla.

Uno de nuestros informantes de la subred de especialistas afirmó casi al iniciar la entrevista

[...] para entender cómo se toman las decisiones de una reforma curricular, me parece que no aporta mucho el saber qué opinan un montón de actores, padres de familia, ONGs, 20 mil instancias, sino que, en realidad, hay que ver quién era el funcionario titular de la secretaría, quién era el subsecretario, quién era la persona que estaba en la dirección general de desarrollo curricular [...], qué tipo de discusión tuvieron, qué análisis hicieron [para llegar] a concluir [que] necesitamos hacer una reforma curricular. ¿A quién se la encomendaron? o, ¿quién la llevó a cabo?, etc. (SE-1, 2012: 2).

Una arista del foco de nuestra investigación se centra en el proceso decisorio que le da forma y contenido a la reforma curricular; nos importa saber quién, cómo, cuándo participa y cuáles son sus intereses al participar. Nuestro objetivo es poder identificar en dicho proceso cómo interactúan diferentes subredes alrededor de una política educativa específica, la reforma educativa. Porque, como ya lo hemos dicho antes, aunque el diagnóstico del problema y la definición de la intervención técnica son importantes, la negociación política que le sigue no puede verse de manera separada, toda vez que las tres etapas influyen en el proceso de hechura de política educativa y frecuentemente la negociación política es más decisiva en la configuración y resultados de la reforma curricular, como ya lo hemos podido demostrar con las reformas hasta aquí estudiadas.

Veamos ahora cuál es la opinión de la subred de participación ciudadana en relación con la RIEB. En el proceso de análisis de los datos nos dimos cuenta de que dentro de la subred de participación ciudadana se deben distinguir dos grupos. El primero está constituido por aquellas organizaciones que tienen mucho tiempo de haber sido creadas, más de nueve décadas en el caso de la Unión Nacional de Padres de Familia²⁹ (UNPF) y más de ocho en el caso de la Federación Nacional de

²⁹ La Unión Nacional de Padres de Familia fue fundada el 27 de abril de 1917. Los motivos por los que fue fundada tienen raíces éticas y moralistas y forman parte de la historia de la educación en México. De acuerdo con el Portal de la UNPF, “ha desarrollado acciones decisivas en pro de una mayor libertad y mejor educación en México. En épocas difíciles de nuestra historia, desde la promulgación de la Constitución de 1917, con artículos adversos a la dignidad humana; la guerra cristera; la educación socialista; el libro único y obligatorio; el

Asociaciones de Padres de Familia.³⁰ Ambas, de acuerdo con la opinión de la mayor parte de los entrevistados, tuvieron una participación marginal en el caso de la RIEB. El otro grupo está conformado por asociaciones civiles relativamente nuevas. Cómo lo hemos expuesto líneas arriba, la mayor parte de ellas fueron creadas a finales del sexenio foxista y a inicios de la administración calderonista, en otras palabras, cuando la reforma de preescolar y la de secundaria ya se habían decidido. El proceso de reforma de primaria y la articulación de los tres niveles de la educación básica sí coincidió con el nacimiento de estas nuevas asociaciones civiles. En este sentido, son relativamente jóvenes y por ello creemos que sus aportaciones aún no son notorias en las reformas curriculares estudiadas. El análisis permite distinguir cuando menos cuatro tipos de asociaciones civiles recientes: las ligadas con el mundo empresarial (por lo común macroempresas), las que son grupos de activistas u organizaciones cívicas, las formadas principalmente por intelectuales (no necesariamente especialistas en educación) y que tienen apoyo de una diversidad de actores (estudiantes, personajes de la vida cultural y asociaciones independientes de padres de familia, entre otros), y las que dependen de manera importante de los medios de comunicación.

Uno de nuestros informantes se refiere específicamente al primer grupo, las organizaciones de padres de familia, como grupos poco actualizados y con poca influencia en la educación básica, sobre todo en las últimas décadas.

Los representantes de los padres de familia se han quedado atrás. ¿En qué sentido? [...] en la necesidad de consolidar sus bases. [...] esas organizaciones [de las escuelas privadas], la Unión Nacional de Padres de Familia cuenta con recursos y [las organizaciones] de las escuelas públicas [como las Asociaciones de Padres de Familia] no cuentan con recursos, más que lo que sea la voluntad de la SEP, [ambas] tienen un reglamento de hace no sé cuántísimas décadas, están tan atrasadas, entonces creo necesitan modernizarse (SRS-2, 2012: 12).

intento por controlar el quehacer de los padres de familia a través de la Asociación Nacional de Padres de Familia, creada por decreto presidencial [...] fueron algunos de los motivos de su fundación, entre muchos otros”.

³⁰ Las organizaciones católicas habían demostrado su grado de organización a través de la prensa, las manifestaciones públicas, los boicots y en el conflicto cristero. En este contexto el presidente Plutarco Elías Calles promovió la organización de la Confederación Nacional de Agrupaciones de Padres y Maestros, mediante decreto expedido el 15 de septiembre de 1929. [...] Años después, en 1949, se publicó un nuevo “Reglamento para la constitución y funcionamiento de las Asociaciones de Padres de Familia en las escuelas dependientes de la Secretaría de Educación Pública”. El sustento legal para las organizaciones de padres de familia fue modificado el 31 de marzo de 1980, en la gestión del presidente José López Portillo (García, s. a.).

Otro entrevistado tiene claridad sobre las características de estos dos grupos y comenta,

[...] la Unión Nacional de Padres de Familia tiene mucho más tiempo, [...] esa sí hace muchos años que ahí está, pero como que su postura nunca pretendía ser tan fuerte como para incidir en el currículo, sino más bien, para protegerse en su espacio, ellos decían allá hagan lo que quieran en las escuelas públicas, pero en las privadas acá déjenos hacer las cosas de otra manera [...] en algunos puntos sí brincaban, [...] en cuestión más ideológica y obviamente con un enfoque bastante conservador. Por ejemplo, cuestiones de educación sexual, típicamente [...] (SE-1, 2012: 7).

La revisión documental confirma el testimonio anterior. El interés de la Unión Nacional de Padres de Familia no se ha centrado en el currículum, sino más bien en los contenidos de los libros de ciencias naturales. Esta organización fue protagonista principal de la polémica y el conflicto político suscitados por los libros de texto de los años setenta, cuando la Iglesia y padres de escuelas particulares confrontaron al Estado por la inclusión en los libros de texto de ciencias de algunos temas de anatomía y funcionamiento del aparato reproductor humano y de ilustraciones que fueron calificadas de obscenas. El hecho desató ceremonias de quema de libros, declaraciones de la Iglesia y rechazo formal de los gobiernos de algunos estados. Existen otras asociaciones que también han intervenido en este tema como es el caso de la asociación Pro Vida, que coincide y es apoyada en algunos proyectos por la UNPF. En 1999 se imprimió *Ciencias naturales y desarrollo humano* de sexto grado (el último de la colección de la reforma de 1993). El equipo que lo elaboró consideró conveniente incluir temas relacionados con la sexualidad y en él se amplían y profundizan tanto los contenidos de los grados previos acerca de la naturaleza como el conocimiento y la reflexión de algunos aspectos de la maduración humana. La asociación Pro Vida reaccionó y denunció que los libros de ciencias naturales fomentaban una “mentalidad anticonceptiva” (*sic*) pues veían a los hijos como una amenaza y no inculcaban “el autodomínio pleno de las personas como la mejor forma de evitar el embarazo” (Quintanilla y Lartigue, 2007: 1410).

Tal y como lo hemos expresado anteriormente, las organizaciones de padres de familia, tanto las de escuelas privadas como las creadas por la SEP, han tenido una injerencia marginal en la RIEB. En el Portal de la UNPF se encontró que dicha organización es muy activa, lleva a cabo congresos nacionales, conferencias, talleres y está presente a través de pronunciamientos en la prensa, sin embargo la reforma de educación primaria no fue motivo de análisis o debate ni formó parte de su agenda. No disponemos de información sobre inconformidad alguna, ni sobre participa-

ción en el diseño del curriculum o que hayan emitido su opinión sobre los libros de texto.³¹

El mismo informante al referirse al grupo de asociaciones civiles de creación más reciente, expresa lo siguiente:

[...] creo que efectivamente es el sector que empieza a funcionar más como red a diferencia de los otros, pero que a mi juicio todavía no pesa, apenas empiezan a pesar y no han sido importantes en las reformas que ya pasaron, a lo mejor lo van a ser en las reformas que vengan, pero en las que han pasado no fueron importantes (SE-1, 2012: 8).

En cuanto a la injerencia de las asociaciones civiles más jóvenes, principalmente las vinculadas con grupos empresariales y medios de comunicación, se encontró que están de acuerdo con el modelo por competencias que impulsa la RIEB.

Un entrevistado perteneciente a la subred de participación ciudadana comentó al respecto

Siendo un tema muy polisémico, el tema de competencias, sí apunta a una visión pedagógicamente sólida, pero sobre todo ligada a una perspectiva de derechos humanos. Implica un cambio de perspectiva muy importante pero que queda muy tenue todavía en los enunciados de la RIEB. [...] El cambio de perspectiva profundo es el siguiente, que en un enfoque por competencias el acento está precisamente en cómo se amplían las potencialidades de la persona y no en qué tan complejo es el servicio. Entonces, el foco de gravedad se lleva precisamente al titular del derecho y no a la instancia que distribuye el servicio, que es el tradicional enfoque mexicano (SPC-1, 2012: 3).

Desde 2005 habían surgido organismos civiles con el objetivo de influir en las decisiones de la política educativa y en 2007 fueron aglutinadas por otra iniciativa La Alianza Ciudadana por la Educación, cuyo principal promotor fue Lorenzo

³¹ La UNPF es uno de los actores que conforman la subred de participación ciudadana, razón por la cual solicitamos en reiteradas ocasiones entrevistarnos con sus representantes y desgraciadamente no tuvimos respuesta dada la nutrida agenda de su presidenta. La Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia (FENAPAF) también forma parte de dicha subred, sin embargo, los datos con los que contábamos resultaron ser erróneos y por desgracia no fue posible encontrar su ubicación y número de teléfono. Esto fue un dato interesante para nosotros, pues pareciera que la UNPF lleva una vida institucional formal y activa, mientras la FENAPAF no cuenta con un portal de internet y al parecer, en el momento de la investigación, ni siquiera con un domicilio en donde encontrarlos.

Gómez-Morín, el entonces director general de Mexicanos Primero y subsecretario de Educación Básica en el sexenio foxista. El dirigió desde su posición las reformas de educación preescolar y de secundaria teniendo ambas como eje de elaboración al modelo por competencias.

En el trabajo de campo nos dimos cuenta de que existen otros Consejos Nacionales en los que participan diferentes organizaciones que tienen interés en el tratamiento que se le dé a la educación básica. Uno de los informantes expresó que estas organizaciones o asociaciones civiles a las que pertenecen tienen

[...] orígenes y en muchas ocasiones [...] perspectivas diferentes; pero todos coincidimos en este punto central de ir encarnando alternativas de parte de los ciudadanos para incluir en la política pública. Entonces, además del aprecio y los contactos personales tenemos dos instancias de colaboración, una es el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación (CCAEE), [...] es una red en [la] que participan 18 organizaciones que a su vez representan otras 140. Tenemos una reunión al menos una vez al mes y trabajamos por comisiones. [...] En el foro regular intercambiamos ideas, propuestas, nos invitamos mutuamente a eventos, actividades y demás, y más o menos pensamos en actividades o pronunciamientos coordinados. Y el otro espacio que tenemos es el que se ha venido dando en torno al más reciente proceso de integración de propuestas ciudadanas en una perspectiva de mediano plazo. [...] a esta gran reunión le llamamos Cumbre Ciudadana. Educación es una de las metas y entonces buena parte de los que estamos en CCAEE estamos en la mesa de educación de la cumbre ciudadana (SPC-1, 2012: 3).

Después de recibir esta información nos dimos a la tarea de revisar el contenido de los pronunciamientos del CCAEE³² y encontramos una serie de comunicados de prensa que iniciaron en mayo de 2007, cuando varias organizaciones que ahora lo componen firmaron un *Pleigo petitorio de la sociedad civil* en el cual plasmaron una serie de demandas, todas con el objetivo de atacar las deficiencias del sistema educativo. El título del desplegado alude a la costumbre del SNTE de presentar en mayo de cada año un conjunto de peticiones a la SEP y al gobierno en general para

³² “El Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación es una red de redes, una asamblea de organizaciones de la sociedad civil que sostienen un compromiso público y común de participar decididamente en todo lo que contribuya a que todas y todos ejerzan en plenitud su derecho a la educación de calidad. Es un mecanismo de coordinación para la reflexión y la acción colectiva, en el que cada organización y persona conserva su identidad distintiva, se reserva la iniciativa propia y se suma en cada ocasión a las tareas comunes sobre una base voluntaria y a partir de su identificación con los principios del CCAEE, entendidos como base mínima común para la participación desde la pluralidad” (Portal del CCAEE).

mejorar el salario y las prestaciones de los docentes. La propuesta de las asociaciones civiles firmantes era iniciar una reforma educativa que cumpliera con sus expectativas, principalmente lo que se refería a “un examen de ingreso a la carrera docente, transparente y estrictamente académico, y establecer un concurso de oposición para el otorgamiento de las plazas de director y supervisor en las escuelas públicas del país” (*Reforma*, 11 de mayo de 2007). Algunas de las exigencias ahí planteadas formaron parte de la ACE, sin embargo, en dicho acuerdo cupular no se reconoce la existencia de demandas sociales, en cambio los ejes de acción se plantean como iniciativas acordadas sólo por el gobierno federal y el SNTE. En la primera acción, modernización de centros escolares, uno de los puntos fue la gestión escolar y la participación social, aunque se referían específicamente a los CPS que ya estaban estipulados desde 1993 en la LGE y no a la formación de asociaciones civiles que opinaran sobre la educación del país.

En el proceso de surgimiento de asociaciones civiles interesadas por la educación se creó en 2006 Suma por la Educación, ligada al mundo empresarial y que coincidía con gran parte de las propuestas de Mexicanos Primero. El secretario ejecutivo de Suma por la Educación expresa de esta manera la intención de dicho organismo:

[...] nosotros hacemos siempre esta analogía, este simbolismo, hay una mesa donde hay dos sillas, en una silla está la Secretaría de Educación y en la otra está el Sindicato, y siempre se ponen a negociar y cada uno defiende sus posiciones [...] llegan a unos acuerdos cómodos, sencillos, en donde tal vez lo último que importa, [o], lo que se deja en segundo plano es la calidad educativa [...] (SPC-2, 2012: 10).

De acuerdo con este testimonio, el propósito de las organizaciones de la sociedad civil es que exista cuando menos otro actor (que represente a la ciudadanía) sentado en la mesa de negociación para definir el sentido y rumbo de la educación básica en el país.

Por su parte, otro de nuestros entrevistados explica:

[...] nos parece que el operar del SNTE como corporativo y muy específicamente el accionar de la cúpula del Comité Ejecutivo Nacional y algunos de los liderazgos seccionales, es muy contrario al desarrollo de la política educativa [...] porque implica una exclusión programada de otros actores (SPC-1, 2012: 8).

La pregunta es quiénes serían esos representantes de la sociedad civil. Este tipo de organizaciones de la sociedad tiene medios financieros, conocimiento (porque tiene áreas de investigación educativa) y suficientes relaciones sociales para comunicar sus posturas ante la sociedad, por lo cual creemos que han tenido influencia,

por lo menos, en la manera en que es percibida por la opinión pública la situación de la educación básica en México. Entonces ¿esa tercera silla en la mesa de negociación la ocuparía el sector empresarial? De ser así, nos parece que no es el mejor de los escenarios para la sociedad mexicana.

Aunque el CCAE está conformado por diferentes subredes de especialistas, de asociaciones civiles (principalmente de empresarios y medios de comunicación), de representantes de organizaciones no gubernamentales y de padres de familia, a este organismo se le tiene cierto recelo porque tiene una fuerte participación del Consejo Coordinador Empresarial y porque el presidente de Mexicanos Primero, una de las asociaciones con más impacto, es Claudio X. González, en ese entonces también presidente de la Fundación Televisa. Mexicanos Primero es una de las asociaciones más activas, fue formalmente constituida en 2007,³³ cuenta con suficiente financiamiento y relaciones institucionales para lanzar estrategias eficientes y lograr resultados en poco tiempo. En el Portal Mexicanos Primero se sostiene que no es una organización empresarial sino más bien una organización ciudadana. De acuerdo con la información que nos proporcionó su director general, los recursos económicos con los que cuenta son aportados por el Patronato, conformado por empresarios quienes –en un sistema de membresía– sostienen la operación y patrimonio de la organización. Su participación no representa a las empresas de donde provienen, sino que es un compromiso ciudadano, libre y personal el cual asumen para dictar las líneas estratégicas de acción de la organización. De acuerdo con Ornelas (2012: 115) los integrantes del CCAE³⁴ “saben de la importancia de los símbolos y recogieron una bandera que les permitió ganar adeptos en otros ámbitos: luchar por el derecho a la educación de calidad para los niños y jóvenes mexicanos”.

El despliegado del siguiente año (2008) del CCAE fue más incisivo y directo, centrado en la demanda de que la SEP concursara las plazas de docentes, directores de escuela y supervisores. El despliegado³⁵ fue publicado en una revista de educación y cultura y Mexicanos Primero circuló el comunicado entre periodistas e investi-

³³ Aunque inició actividades como grupo social en formación desde 2005.

³⁴ En mayo de 2014 reunía a 16 organizaciones: Mexicanos Primero, A.C., Suma por la Educación, A.C., Servicios a la Juventud, A.C., Red Nacional para la Inclusión y la Calidad en la Educación, A. C., Red Educativa Ciudadana, A.C., Red por la Educación, A.C., Empresarios por la Educación Básica, A.C., Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A.C., Instituto Promotor para la Educación del Estado de Chihuahua, A.C., Fundación Santa María (SM), Educación al Debate, La Educación en México es tarea de todos, A.C., Excelencia Educativa, A.C., Educación y Ciudadanía, A.C., Hacia una Cultura Democrática, A.C. y Lazos, A.C.

³⁵ Un despliegado con inserción pagada con el título de “Es el momento de la negociación salarial para maestras y maestros, ¿y la calidad educativa? Voz de la sociedad civil en la educación” (Revista AZ, mayo de 2008).

gadores (Ornelas, 2012: 116). Después de firmada la ACE se consolidó el CCAE³⁶ y su objetivo fue monitorear la alianza firmada entre el Gobierno Federal y el SNTE. Para asegurar esta tarea se plantearon como propósitos asegurar el monitoreo ciudadano para hacer real la contraloría social de la ACE; y fomentar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el diseño, seguimiento y evaluación de la política educativa.

De acuerdo con Subirats (2008: 36) la política pública se concreta en un conjunto de decisiones y acciones de orden público que dan lugar a actos formales que tienden a solucionar problemas a determinados grupos sociales, considerados por el autor como beneficiarios finales de la política. Las asociaciones civiles conscientes de sus derechos juzgaban legítimas sus demandas pues se consideraban los destinatarios finales de la política educativa. En un artículo periodístico escrito por David Calderón (2008), director general de Mexicanos Primero, él expresó:

Una reforma educativa que sólo tenga por autores a la Secretaría y al Sindicato será, por naturaleza, incompleta, sesgada, eventualmente esclerótica. Porque la educación, como todo bien público, tiene a los ciudadanos como destinatarios.

En 2009 el CCAE –pero principalmente Mexicanos Primero– siguió la estrategia del SNTE y publicó con antelación sus demandas (en febrero, no en mayo de dicho año), e incorporó una nueva demanda “pedimos un padrón único y publicado que aclare cuántos maestros hay frente a grupo, cuántos de ellos no lo están y cuál es la responsabilidad que cada uno de ellos tiene en las escuelas” (*Reforma*, 16 de febrero de 2009), además de insistir en las evaluaciones antes señaladas.

Las organizaciones civiles de diverso tipo, no únicamente las empresariales, sino también de intelectuales y de activistas formaron la Coalición Ciudadana por la Educación y el 20 de noviembre de 2010 exigieron mediante un manifiesto que se acabara el acuerdo político-corporativo entre la SEP y el SNTE, y pidieron al gobierno: 1) cambio de reglas en el sistema educativo; 2) profesionalización del magisterio;

³⁶ El CCAE nació por una convocatoria de la secretaria Josefina Vázquez Mota, en la firma de la ACE, en mayo de 2008, el nombre inicial del organismo fue Consejo Ciudadano Autónomo para el Seguimiento y Contraloría Social de la Alianza por la Calidad de la Educación. La SEP convocó a la ciudadanía con la idea de participar en las comisiones mixtas de seguimiento a la Alianza por la Educación. Las organizaciones se empezaron a reunir. El SNTE invitó a la ciudadanía para que sólo fuera observadora, no participante. Después, ya no convocaron a las organizaciones civiles a las reuniones. El Consejo decidió independizarse pues la razón de las reuniones era el seguimiento de la ACE y la formación de un frente común e interlocución entre organizaciones de la sociedad civil. Después de la ruptura con las comisiones mixtas se formalizó el CCAE y se empezó a reunir desde octubre de 2008 (Portal del CCAE).

3) transparencia en los recursos públicos manejados por el SNTE; y 4) participación y vigilancia ciudadanas (Portal Muévete por la Educación).

Su principal bandera era recuperar las riendas en la dirección de la educación nacional, tanto en términos normativos como financieros. El manifiesto de Muévete por la Educación, firmado por la Coalición (2010: 7-10) no vacila en señalar al SNTE como el beneficiario principal del pacto político con el gobierno, mientras que los maestros son los que sufren las consecuencias.

La Coalición ubicaba en dónde estaba la debilidad de la ACE, ésta era sólo un acuerdo político y no había tenido consecuencias normativas, es decir, faltaban los cambios necesarios a la Constitución y a la LGE. El 23 de noviembre de 2011 la Coalición propuso al senado de la República las reformas a las LGE que establecieran el Servicio Profesional del Magisterio y que sus puntos centrales fueran bajo el principio de transparencia, “los mecanismos de ingreso y promoción a la labor docente, con base en la evaluación de conocimientos, habilidades, capacidades, destrezas y, en su caso, desempeño profesional frente a grupo” (Portal Muévete por la Educación). Los grupos que conforman la Coalición apuntaban en estos años (2010-2012) a un nuevo tipo de participación y de consecuencias importantes para la educación básica del país, como lo constataríamos en 2013.

Sin embargo, tanto en la investigación documental como en los testimonios vertidos por nuestros entrevistados encontramos que el foco de los grupos de asociaciones civiles más jóvenes se centró en la evaluación a alumnos, escuelas y docentes, más que en el diseño de la reforma al currículum. Principalmente les preocupaba el desempeño de los docentes en las aulas y el efecto negativo que tenía la dirigencia sindical sobre todos los maestros, no sólo sobre sus agremiados, y consecuentemente sobre la educación básica en su conjunto. En suma, estas asociaciones civiles jóvenes instalaron, relativamente en poco tiempo, algunos temas importantes en asuntos tan específicos como la prueba ENLACE, los exámenes de ingreso a la carrera docente y para acceder a los cargos directivos de educación básica, el censo de escuelas y maestros, y posteriormente lo que se convertiría en el servicio profesional docente. De este listado de asuntos de la educación en los que ha incidido este tipo de organismos resalta que no tuvieron participación en la reforma curricular, pero sí en acciones importantes que repercuten directamente en la puesta en marcha de dicha reforma.

Un informante parece conocer bien las características y los medios que debe tener una asociación civil para incidir en las decisiones públicas al afirmar:

Lo que hace la gran diferencia es que las organizaciones que tienen incidencia real son aquellas que tienen un contacto natural y cotidiano con el conocimiento experto, con [la] investigación educativa. Las organizaciones que no tienen área de investigación o que no involucran a investigadores difícilmente tienen esta posibilidad.

Por ejemplo aquellas organizaciones en las cuales hay una gran cercanía con las cámaras empresariales pueden tener una importante capacidad de [...] interlocución con funcionarios mayores; pero la propuesta como es genérica, es apreciada como una buena intención, pero después no se va a concretar en nada, porque tampoco la propuesta es muy concreta. Más que estrategia, un rasgo fundamental es que tengan conocimiento experto. En segundo lugar cuando hay capacidad de mostrar que la propuesta o la contrapropuesta que viene de los ciudadanos tiene no solamente factibilidad técnica, sino también viabilidad en términos del orden jurídico nacional, de la estructura que en este momento tiene el sistema educativo. En tercer lugar abordan esta dimensión de lo que tiene que ver con la mejora de resultados en [...] poblaciones excluidas o lo que tiene que ver con un mayor impacto en aspectos fundamentales, como ampliación de la cobertura o profundización del logro educativo. [...] Y todas [las organizaciones civiles] se caracterizan, creo, porque además de buscar la interlocución con los funcionarios, hay también una cierta capacidad de comunicarse con el mundo de los medios de comunicación, para que esta propuesta sea conocida o reconocida. [...] ya no se busca sólo la reunión en la oficina del funcionario, sino que se acompaña con antelación o con posterioridad de una reseña a los medios de comunicación, de entrevistas, de artículos, de foros. Entonces, esa visibilidad también cuenta en la posibilidad de la incidencia (SPC-1, 2012: 4-5).

Hasta aquí, en relación con la reforma de educación primaria y a la RIEB en particular, tenemos los testimonios de protagonistas que provienen de las subredes de especialistas, burócratas, evaluadores, representación sindical, participación ciudadana y de políticos. Ellos dan cuenta, por un lado, del protagonismo del ex subsecretario y de los grupos técnicos de la SEB (integrados por personas del grupo más cercano a Elba Esther Gordillo) para coordinar los trabajos de la RIEB de acuerdo con sus intereses y aspiraciones. Ellos decidieron a quién oír para tomar decisiones, principalmente asesores internacionales y a quién aislar, la mayor parte de especialistas en curriculum y en ciertas asignaturas y a otros grupos sociales.

En síntesis, a excepción de las subredes de representación sindical, la de burócratas y la de políticos –CONAEDU, ex subsecretario de educación– todas las demás subredes y en especial la subred de especialistas perciben que la RIEB representa un retroceso en comparación con la reforma curricular y los libros de texto elaborados en 1993. La mayor parte de sus integrantes coincidió en que el curriculum está sobrecargado de contenidos, que éstos no corresponden con la etapa de desarrollo de la inteligencia de los niños y adolescentes, que se utiliza un número excesivo de libros con problemas graves en el conocimiento fundamental, coherencia didáctica y problemas de forma (ortografía y formato), además de que la articulación de los tres subniveles de educación básica, objetivo central de la reforma, no fue lograda.

Hay que agregar que hubo problemas de logística en la implementación de la RIEB, en especial de la de educación primaria, específicamente en el desfase en la entrega de materiales y libros de texto, y en la falta de pertinencia y oportunidad en la formación de los docentes en el nuevo plan y programas de estudio para iniciar la aplicación de la reforma en las escuelas.

Por su parte, el poder legislativo tenía claro que no había mucho que hacer en una reforma curricular que fue producto de un acuerdo político entre el Gobierno Federal y el SNTE y decidió enfocar su energía hacia otro punto.

Resultado del proceso decisorio de la RIEB. Hubo un punto en el que coincidieron seis de nuestros veintidós entrevistados y es el desacuerdo respecto a que se elabore un currículum nacional obligatorio. Sus opiniones tienen peso por el perfil de cada uno de ellos. Este grupo de entrevistados que pertenecen a las subredes de especialistas, de políticos y de evaluadores se caracteriza por tener argumentos sólidos respaldados por su formación académica y sus investigaciones en educación básica, así como por su experiencia laboral en el sector educativo.

Un informante hace una comparación con otros países en los que no hay un currículum nacional.

[...] es muy diferente de la situación, por ejemplo, americana o de muchos países federales, digamos de Alemania o de Australia, en donde no hay un currículum nacional, en donde [...] hay una gran diversidad de currículos. Por un lado cada Estado Federal, por otro lado cada distrito escolar e inclusive hasta cada centro escolar tienen un margen de independencia muy grande para diseño del currículo. [...] eso es muy diferente porque [...] en esos lugares, en esos sistemas hay un espacio para que participen muchos actores locales o de un nivel que no es el nacional, es decir, hay pocos actores de alcance nacional en cualquier lugar. En cambio, actores con alcance local, pues hay muchos más (SE-1, 2012: 1-2).

Otro entrevistado confirma:

[...] a mí me huele mal, me genera suspicacia cualquier gran proyecto que se llame “nacional”. Porque es complicado aterrizarlo, los estados se ríen de todo lo que es el gran proyecto nacional [...]. Porque al ser nacional, eso quiere decir que a mí no me va a impactar, allá que se hagan bolas en el D. F. yo aquí veo mi realidad y yo aquí manejo mis escuelas. Ése es un punto que no me gusta. [...] en vez de ello me gustaría ver sistemas estatales locales [...], donde participen las localidades, donde participen los padres de familia de las escuelas, donde participen en diversas esferas. Es decir, no veo cómo la realidad [de] Chiapas sea igual a la realidad de Sonora en el tema educativo (SP-2, 2013: 14).

Un informante pugna por un currículum nacional limitado a los grandes propósitos educativos que se tienen que lograr. Desde su punto de vista los contenidos más precisos deben resolverse en otros niveles:

[...] a mí me parece que la reforma curricular que falta en México es una en [la] que el currículum nacional fuera sumamente reducido, escueto, limitado a los grandes propósitos que se tienen que lograr, sin meterse para nada a precisar los contenidos, las formas, que eso lo deje a que se resuelva en otros niveles. Por un lado a nivel estatal, no veo por qué en países del tamaño de México, y con la heterogeneidad de México debamos tener currículum nacional (SE-1, 2012: 23).

De acuerdo con la normatividad vigente, la SEP tiene la atribución de hacer o reformar planes y programas de estudio nacionales. Sin embargo, los informantes plantearon cuestionamientos sobre la pertinencia de dicho mandato. También les causa sospecha la forma en que se hizo el diseño del currículum, pues el debate político, con el fin de llegar a acuerdos sobre qué deben aprender los niños de educación básica, en el sexenio calderonista al parecer no fue abierto a grupos con una forma de pensar diferente a la del titular de la SEB en el tiempo en que se decidió la RIEB.

El resultado fue un currículum nacional que poco atiende a la diversidad étnica y cultural del país, aunque dedique aproximadamente ocho páginas (de seiscientas treinta del *Acuerdo número 592*) a la educación indígena. Siete de los entrevistados plantearon la necesidad de reducir los temas en cada una de las asignaturas, crear diálogo y debate para acordar cuáles serían los contenidos básicos indispensables y que cada una de las entidades federativas decidiera complementar el resto de contenidos de acuerdo con sus propias problemáticas y necesidades. Según estos informantes, cuando se haya conseguido dicho acuerdo las escuelas deberán trabajar para profundizar en lo básico indispensable. Tanto los contenidos básicos indispensables como los formulados por los estados deberán evitar la exclusión social del alumnado y fomentar aprendizajes que contribuyan a su desarrollo personal y social.

El modelo por competencias y el mapa curricular. En la reforma de primaria de 2009 un tema muy debatido entre especialistas en educación fue precisamente el modelo pedagógico que se quería imprimir en la RIEB. La percepción era que el titular de la Subsecretaría de Educación Básica quería ganar prestigio y legitimidad rápidamente ante otros grupos nacionales (algunas asociaciones civiles jóvenes) y agencias internacionales (principalmente la OCDE) impulsando el modelo por competencias.

De acuerdo con Díaz-Barriga “un modelo educativo es una construcción teórica, un prototipo y una representación idealizada de un proceso que describe su funcionamiento y permite la prescripción de un cauce de acción” (2012: 27). La autora advierte que “su concreción en un proyecto curricular en el contexto de una insti-

tución dada es complejo y, por definición, está multideterminado” (*idem.*). Es decir, el modelo por competencias es una innovación educativa que va a ser interpretada y replanteada de acuerdo con las capacidades, necesidades, ideario, intereses y visión de las propias escuelas y sus profesores. Entonces no basta con implantar un modelo novedoso, será necesario acompañarlo con otra serie de medidas encaminadas a lograr un cambio sistémico en la organización educativa en su conjunto.

No debemos olvidar que el modelo por competencias fue el eje sobre el que giraron la reforma de preescolar y la de secundaria para hacer su diseño curricular. En este sentido no es una innovación del sexenio calderonista, existió la necesidad de retomarlo para hacer la reforma curricular de primaria y así poder articular todo el trayecto formativo de la educación básica con dicho modelo y un perfil de egreso. Todo ello tenía como objetivo mejorar el nivel de logro educativo, especialmente el que se refleja en PISA que evalúa competencias básicas para la vida, el referente internacional que adoptó la RIEB y en el que, de acuerdo con el plan de estudios, se pretende alcanzar el nivel 3 de logro educativo para el año 2021.

Desde el discurso oficial recogido en las entrevistas, principalmente el del ex subsecretario de Educación Básica en el que recayó la responsabilidad de diseñar la RIEB, el modelo educativo de la reforma tenía la intención de atender las demandas que debía afrontar la educación mexicana ante una sociedad compleja y crecientemente globalizada, la llamada sociedad del conocimiento. ¿Por qué se eligió un modelo educativo por competencias para afrontar dichas demandas? Así lo explicó uno de nuestros informantes directamente responsable de la reforma curricular.

[...] si asumimos que hay niveles de desarrollo [teórico], las competencias es lo más acabado que existe al momento de vincular un saber, ¿no es para volverlo [al alumno] competitivo pues...!

Algunas corrientes políticas hacen ver que el modelo tiene como finalidad volver al país competitivo en economía. Y efectivamente es uno de los objetivos del modelo educativo; pero es sólo una parte, la educación es más que eso, no sólo se trata de ser competitivos en la economía y en el establecimiento de nuevas reglas de convivencia. Las competencias representan la posibilidad de que un contenido trascienda y movilice valores y actitudes en una persona y articule un ambiente de saber, es un nivel de abstracción más alto que el mero conocimiento del concepto o que la mera repetición del concepto. Es un nivel educativo superior, que los países están tratando de construir a través de su política curricular y de la formación especializada de docentes (SP-3, 2012: 5-6).

Nuestro entrevistado asegura que desde el punto de vista teórico el modelo por competencias es lo más desarrollado, pero al mismo tiempo acepta que es una tónica internacional sobre la que los países están elaborando su política curricular.

Díaz-Barriga afirma que la adopción de algunos modelos innovadores (como el modelo por competencias)

procedía no sólo de la aparente necesidad de cambio en las instituciones educativas a nivel nacional o local, sino que venía precedida de tendencias internacionales en materia de reforma educativa y se veía impulsada por políticas emanadas de organismos nacionales e internacionales, no sólo del sector educativo, sino del ámbito económico-empresarial, y en franca dependencia de propuestas orientadas a la evaluación de la calidad, la certificación y acreditación o la evaluación ligada al financiamiento de la educación (2012: 25).

En las reformas revisadas que culminan en la RIEB, se observó que la SEB ha dado prioridad al tema de la innovación educativa, el modelo por competencias es un ejemplo. Desafortunadamente, todo apunta a que se incorporan las novedades educativas del momento sin una revisión a fondo de sus orígenes y sustentos, sin una verdadera comprensión de sus principios educativos y de la forma en que requieren concretarse en propuestas educativas viables y válidas en función de las condiciones y necesidades de espacios educativos y aprendizajes concretos (*ibid.*: 27).

De acuerdo con la revisión de los documentos oficiales, la cronología de la RIEB y las entrevistas realizadas no encontramos pistas de que se haya llevado a cabo una discusión teórica sobre el modelo por competencias, aunque no hay que descartar la posibilidad de que haya quedado registro de ello.

Pero, durante las entrevistas, pudimos percibir que si el concepto central de la evaluación internacional adoptado es el de competencias, y ese era su referente, pues lo que seguía era elaborar un currículum por competencias. La mayor parte de nuestros entrevistados de la subred de burócratas parece que parten de esa orientación internacional, es decir, lo perciben como una decisión ya tomada, ninguno de ellos hace cuestionamientos ni tiene dudas en relación con la viabilidad del modelo educativo estipulado, más bien se preocuparon por elaborar algunos aspectos que hacían falta para terminar de darle uniformidad a todo el trayecto de educación básica: los estándares curriculares y los aprendizajes esperados ocuparon parte importante de los esfuerzos del equipo técnico al interior de la SEB y de los asesores internacionales. Uno de nuestros entrevistados relata:

[...] en atención a estos referentes internacionales ahora se incluye un nuevo elemento, que son los estándares curriculares. Esos estándares curriculares tienen la intención de ir midiendo cómo va avanzando el sistema educativo, pero particularmente cómo van avanzando los estudiantes. Nosotros hemos insistido en que estos estándares curriculares no son para evaluar en el aula, son para evaluar el sistema educativo, están elaborados por periodos de corte de tres años cada uno. Este con-

junto de aprendizajes esperados va permitir ir viendo cómo vamos avanzando en relación con esos estándares alineados a PISA (SB-3, 2012: 2).

Como ya se anticipó, tanto en el *Acuerdo número 592* como el *Plan de estudios 2011. Educación básica*, no se encontró ni la discusión teórica ni una revisión sobre la viabilidad del modelo por competencias en el contexto de las instituciones educativas mexicanas. Estos documentos van directamente a la definición de los conceptos nodales para el modelo propuesto: competencias, estándares curriculares y aprendizajes esperados.

El *Acuerdo número 592* establece que “Una competencia es la capacidad de responder a diferentes situaciones, e implica un saber hacer (habilidades) con saber (conocimiento), así como la valoración de las consecuencias de ese hacer (valores y actitudes)” (SEP, 2011a: 22). Es importante hacer notar que no se encontró un cambio de fondo en la definición del concepto, se mantuvo el establecido para las reformas de preescolar y secundaria.

De acuerdo con los documentos normativos de la RIEB (SEP, 2011a: 22), los estándares curriculares son descriptores de logro y definen aquello que los alumnos demostrarán al concluir un periodo escolar; sintetizan los aprendizajes esperados que, en los programas de educación primaria y secundaria, se organizan por asignatura-grado-bloque, y en educación preescolar por campo formativo. Los aprendizajes esperados son indicadores de logro que, en términos de la temporalidad establecida en los programas de estudio, definen lo que se espera de cada alumno en términos de saber, saber hacer y saber ser; además, le dan concreción al trabajo docente al hacer constatable lo que los estudiantes logran y constituyen un referente para la planificación y la evaluación en el aula. Los aprendizajes esperados gradúan progresivamente los conocimientos, las habilidades, las actitudes y los valores que los alumnos deben alcanzar para acceder a conocimientos cada vez más complejos.

Uno de los informantes ve en el conjunto de aprendizajes esperados para cada asignatura el mayor problema de la RIEB y se basa en los siguientes argumentos:

[...] la evaluación tenía que ser expresada en la propuesta, con los aprendizajes esperados ya les están anticipando [a los docentes] lo que les van preguntar. La parte perversa es que el maestro piensa “con eso vas a evaluar a mis alumnos y también me vas a evaluar a mí, entonces yo me voy a alinear”. Todo el discurso acerca del modelo educativo se pierde [...] el profe puede pensar “no me vengas con cuentos, yo me voy a centrar en los aprendizajes esperados” (SE-5, 2012: 14).

El testimonio anterior coincide con lo dicho por Díaz-Barriga en relación con la reformulación que los docentes y las escuelas hacen de la innovación educativa de acuerdo con otros muchos factores que determinan en los hechos su práctica docente.

Un entrevistado, adscrito al área de la SEP en la que recayó la responsabilidad del diseño del nuevo currículum, manifiesta que la RIEB adoptó un modelo para “el desarrollo de competencias” y no “un modelo por competencias” y explica la diferencia entre estas dos nociones:

[...] el modelo de la reforma no es por competencias, es para el desarrollo de competencias, y estas dos palabritas que cambian le dan a uno una visión totalmente diferente de las cosas, no es lo mismo que yo diga “estoy trabajando un modelo por competencias”, como [sucede] en muchos países, a que yo diga “estoy desarrollando las competencias” [...] se trabajó mucho al principio en el concepto de competencias y en cómo adecuarlo (SB-5, 2012: 10).

De acuerdo con el entrevistado el objetivo de la reforma curricular es desarrollar competencias pero sin incorporar la noción de campo formativo en primaria y secundaria y dejando las asignaturas ocupando espacios curriculares.

Los dos testimonios anteriores condujeron a revisar el *Plan de estudios 2011. Educación básica*. En el mapa se observa que están contemplados cuatro campos de formación, no sólo para la educación preescolar sino también para primaria y secundaria, que de acuerdo con el plan de estudios organizan, regulan y articulan los espacios curriculares. Los espacios curriculares de primaria y secundaria son ocupados por las asignaturas: español, segunda lengua, matemáticas, ciencias naturales, geografía, historia, formación cívica y ética, educación física y educación artística (SEP, 2011b: 45). El mapa curricular del nuevo plan de estudios puede clarificar lo antes expuesto (tabla 15).

Conforme el plan de estudios, los campos de formación deberán interactuar unos con otros para favorecer el desarrollo de las competencias y los rasgos definidos en el perfil de egreso. Los campos de formación son lenguaje y comunicación; pensamiento matemático; exploración y comprensión del mundo natural y social; y desarrollo personal y para la convivencia (SEP, 2011b: 47). El documento expresa de manera normativa que son cinco las competencias que “deberán desarrollarse en los tres niveles de educación básica y a lo largo de la vida”: para el aprendizaje permanente; el manejo de la información; el manejo de situaciones; la convivencia; y la vida en sociedad (*ibid.*: 42).

Por otra parte, el documento define el perfil de egreso de la educación básica, el cual describe al tipo de alumno que se espera formar en el transcurso de la escolaridad básica y tiene como propósito articular los tres niveles (preescolar, primaria y secundaria). El perfil de egreso se fundamenta en tres necesidades del sistema educativo: a) definir el tipo de ciudadano que se espera formar a lo largo de la educación básica; b) ser un referente común para la definición de componentes curriculares, y c) ser un indicador para valorar la eficiencia del

Tabla 13

Mapa curricular global de la educación básica, 2011

Estándares curriculares ^a	1 ^{er} Periodo escolar			2 ^o Periodo escolar			3 ^{er} Periodo escolar			4 ^o Periodo escolar		
	Preescolar			Primaria						Secundaria		
Campos de formación para la educación básica	1°	2°	3°	1°	2°	3°	4°	5°	6°	1°	2°	3°
Lenguaje y comunicación	Lenguaje y comunicación			Español						Español I, II y III		
		2 ^a . Lengua: inglés ²		2 ^a . Lengua: inglés ^b						2 ^a . Lengua: Inglés I, II y III ^b		
Pensamiento matemático	Pensamiento matemático			Matemáticas						Matemáticas I, II y III		
Exploración y comprensión del mundo natural y social	Exploración y conocimiento del mundo			Exploración de la naturaleza y la sociedad	La entidad donde vivo	Ciencias naturales ^c			Ciencias I (énfasis en biología)	Ciencias II (énfasis en física)	Ciencias III (énfasis en química)	
	Desarrollo físico y salud					Geografía ^c			Tecnología I, II y III			
						Historia ^c			Geografía de México y del mundo	Historia I y II		
Desarrollo personal y para la convivencia	Desarrollo personal y social			Formación cívica y ética ^d						Asignatura estatal		
				Educación física ^d						Formación cívica y ética I y II		
	Expresión y apreciación artísticas			Educación artística ^d						Tutoría		
										Educación física I, II y III		
										Artes I, II y III (música, danza, teatro o artes visuales)		

^a Estándares curriculares de español, matemáticas, ciencias, segunda lengua: inglés, y habilidades digitales. ^b Para los alumnos hablantes de lengua indígena, el español y el inglés son consideradas segundas lenguas. Inglés está en proceso de gestión. ^c Favorecen aprendizajes de tecnología. ^d Establecen vínculos formativos con ciencias naturales, geografía e historia.

Fuente: SEP (2011b).

proceso educativo (*ibid.*: 43). Dicho perfil se expresa en términos de diez rasgos individuales:

- a) utiliza el lenguaje materno, oral y escrito para comunicarse con claridad y fluidez [...]; además, posee herramientas básicas para comunicarse en inglés; b) argumenta y razona al analizar situaciones, identifica problemas, formula preguntas, emite juicios, propone soluciones, aplica estrategias y toma decisiones. Valora los razonamientos y la evidencia proporcionados por otros [...]; c) busca, selecciona, analiza, evalúa, utiliza la información proveniente de diversas fuentes; d) interpreta y explica procesos sociales, económicos, financieros, culturales y naturales para tomar decisiones individuales y colectivas que favorezcan a todos; e) conoce y ejerce los derechos humanos y los valores que favorecen la vida democrática; actúa con responsabilidad social y apego a la ley; f) asume y practica la interculturalidad como riqueza y forma de convivencia [...]; g) conoce y valora sus características y potencialidades como ser humano, sabe trabajar de manera colaborativa; reconoce, respeta y aprecia la diversidad de capacidades de los otros, y emprende y se esfuerza por lograr proyectos personales o colectivos; h) promueve y asume el cuidado de la salud y del ambiente como condiciones que favorecen un estilo de vida activo y saludable; i) aprovecha los recursos tecnológicos a su alcance como medios para comunicarse, obtener información y construir conocimiento; j) reconoce diversas manifestaciones del arte, aprecia la dimensión estética, y es capaz de expresarse artísticamente (SEP, 2011b: 43-44).

El perfil de egreso se deberá alcanzar de manera paulatina y sistemática, mediante el logro de los aprendizajes esperados vinculándolos con los estándares curriculares graduados a lo largo de los 12 años de formación (*ibid.*: 43). Los estándares curriculares se organizan en cuatro periodos de tres grados cada uno. De acuerdo con la SEP estos cortes corresponden, de manera aproximada y progresiva, a ciertos rasgos o características clave del desarrollo cognitivo de los estudiantes. Los estándares son el referente para el diseño de instrumentos que, de manera externa, evalúen a los alumnos (*ibid.*: 46). Debemos recordar que los EXCALE evalúan a muestras de alumnos de 3º de preescolar, 3º y 6º de primaria y 3º de secundaria. PISA evalúa a muestras de alumnos de 15 años cada tres años.

Descrito lo anterior, se tiene la percepción de que el objetivo de la RIEB fue diseñar un curriculum por competencias y de que, al no lograrlo cabalmente, se optó por un modelo para “desarrollar” competencias por medio de las asignaturas. Para no quedar mal con el diseño de un modelo por competencias, se asegura que las asignaturas tienen secuencia y gradualidad en cada campo de formación en donde se expresan los procesos acumulativos del aprendizaje de manera continua e integral, desde el primer año de preescolar hasta la conclusión de la educación básica (*ibid.*: 47). De acuerdo con el plan de estudios, los aprendizajes esperados “permiten

comprender el carácter multidimensional del mapa curricular y articulan el sentido del logro educativo como expresiones del crecimiento y del desarrollo de la persona, como ente productivo y determinante del sistema social y humano” (*ibid.*: 46).

El plan de estudios aclara que la representación gráfica del mapa curricular no expresa de manera completa sus interacciones entre estándares curriculares, campos formativos y asignaturas. En consecuencia, la ubicación de campos formativos de preescolar y las asignaturas de primaria y secundaria, alineadas a los campos de formación de la educación básica, sólo permiten visualizar sus principales vinculaciones (*ibid.*: 45).

Haciendo un análisis comparativo entre las reformas más recientes (la reforma de preescolar de 2004 y la de secundaria de 2006) y el mapa curricular de la RIEB, observamos que en el *Plan de estudios 2011. Educación básica* no se incluyeron cambios en los espacios curriculares correspondientes a estos dos subniveles. De igual forma, la definición de competencia, las cinco competencias a desarrollar, así como los rasgos del perfil de egreso que propone la reforma de secundaria se mantienen, pero ahora para toda la educación básica. Sólo hay un rasgo adicional en el perfil de egreso en la RIEB que se refiere al aprovechamiento de los avances tecnológicos al alcance de los alumnos. En suma, la RIEB consistió en reformar la primaria, articular con el mismo modelo educativo los tres subniveles, establecer las cinco competencias y el perfil de egreso para que durante toda la educación básica las escuelas y el sistema educativo trabajen para su logro, el cual podrán ir observando por medio de los estándares curriculares y los aprendizajes esperados, los cuales, según el *Acuerdo número 592* le van dado gradualidad a la consecución de las competencias y al perfil de egreso.

De acuerdo con los entrevistados el currículo de la RIEB no logró superar su carácter enciclopédico, es decir aún está sobrecargado de contenidos. Uno de ellos, especialista en curriculum, nos ejemplifica:

[...] el caso extremo es historia y geografía, es una cantidad de contenidos que es imposible hacerlos con la metodología que se dice. Porque no te queda de otra o haces lo de antes; tomas esos contenidos, te avientas el discurso; haces un buen cuestionario; haces que los chiquitos te lo repitan y en una de esas pasan el examen y luego ya se les olvidará, como ha pasado siempre. Porque si optas por llevar a cabo la metodología, que la misma RIEB establece, no puedes dar tantos contenidos, ni tampoco alcanzar tanta especificidad (SE-5, 2012: 1).

Puede apreciarse que el perfil de egreso estipulado por la RIEB es sumamente exigente y pensamos que algunos de esos rasgos, al menos en la actualidad, no se encuentran ni en un alumno de posgrado. Sería ideal que la escuela pudiera avanzar en el logro de ese perfil de egreso, desafortunadamente las acciones que se han

emprendido para lograrlo no parecen dirigirse hacia ese fin. Ante esta situación, es importante reconsiderar lo propuesto por la subred de especialistas: la educación básica deberá ofrecer a los alumnos los aprendizajes de base que les permitan conformar una plataforma sólida sobre la que se continúen formando, considerando una sociedad caracterizada por su enorme diversidad (cultural, étnica, lingüística y geográfica) y en constante proceso de cambio debido a la rápida evolución de la ciencia y la tecnología, no así el de las ideas y el pensamiento.

En otras palabras, se deberá discutir más sobre qué es lo que deben aprender los alumnos en los tres niveles de educación básica. La definición de esos “mínimos indispensables” debe respaldarse en la discusión de la diferencia práctica entre extensión y profundidad de conocimientos. Y después discutir sobre los mecanismos para alcanzarlos, los cuales deberán ser el eje sobre el cual se estructure la acción de la escuela y del sistema educativo en su conjunto.

En suma, creemos que discutir crítica y ampliamente la propuesta con otro tipo de subredes pudo haber otorgado una visión más completa de las repercusiones e implicaciones que tendría elaborar un curriculum basado en un modelo por competencias para toda la educación básica. Este tipo de consulta y de debate, sin duda, también pudo haber generado un alto grado de tensión entre los actores involucrados lo que implicaría tiempo y capacidad para conducirlos a acuerdos. Creemos que la RIEB en su proceso decisorio retrocedió en la forma de participación y debate de ideas entre diferentes subredes, que sí se presentó en la reforma de educación secundaria. Como hemos visto, esta situación pudo ser causada por la concentración del poder de dos subredes corporativas al interior de la SEB.

Los testimonios recogidos dan cuenta de que en el proceso decisorio para darle forma y contenido de la RIEB influyeron varios aspectos: la preocupación que había en la SEB por no paralizarse ante la imposibilidad de tener un “debate acabado” sobre algo que era su tarea, la educación básica; la necesidad de tomar decisiones técnicas fundamentadas y no tener capacidad institucional (un buen equipo de trabajo) para plasmar ideas y elaborar propuestas; la baja tolerancia ante las críticas de la subred de especialistas y la poca capacidad para dialogar, escuchar y llegar a acuerdos con diferentes grupos; la acumulación de poder en una instancia eminentemente técnica ocupada por políticos y en el mejor de los casos por profesores con poca experiencia en la tarea encomendada, es decir, una reforma educativa; y la falta de confianza en las posibilidades que tienen en general los expertos en educación y en el sistema educativo mexicano, y en particular los especialistas en curriculum y diversas áreas disciplinares.

Ante esta situación la salida fue contratar asesores internacionales y con su ayuda hacer una especie de currículo híbrido, ya que no es en estricto sentido un modelo por competencias, sino un modelo en el que siguen prevaleciendo las asignaturas y, de acuerdo con los testimonios, hay una sobrecarga de contenidos

que en la práctica seguirá privilegiando la memorización, sin profundizar en el conocimiento.

Nuestra hipótesis principal fue que el proceso decisorio en cada sexenio de la administración pública federal está vinculado al tipo y forma de liderazgo que tienen las autoridades de la SEP y la relación de afinidad que establezcan con ciertas subredes de política educativa.

El análisis del proceso decisorio de la RIEB confirma esta explicación tentativa al permitirnos mostrar las diferentes formas de tomar decisiones dependiendo de quién es la persona que está liderando las propuestas de reforma y cambio, cuáles son las subredes que están dispuestas a intercambiar recursos para hacer alianzas promotoras de una determinada propuesta y cuáles subredes no están dispuestas a ello.

Sobre el conjunto de decisiones que fueron tomadas en cada una de las etapas de reforma (preescolar en 2004, secundaria en 2006 y primaria en 2010) que componen a su vez el proceso decisorio de la RIEB y que culminaron con la elaboración del *Acuerdo secretarial 592*, documento que le dio vida normativa a dicha reforma, podemos adelantar que el proceso decisorio de la reforma de cada subnivel que conforma la educación básica obligatoria, fue diferente. La reforma de preescolar se caracterizó por incluir dos procesos, uno eminentemente técnico y otro político. En la reforma del curriculum de preescolar participó la subred de burócratas, aunque también participaron en el proceso los profesores en activo. Podemos afirmar que dicha subred predominó en la elaboración de la propuesta, en su definición y operación. Por otro lado, en el mismo subnivel tuvo lugar un proceso decisorio particularmente político, el de la reforma constitucional que establece la obligatoriedad de los tres años de preescolar; en esta negociación la actividad de la subred de representación sindical y la de políticos fue definitiva para su aprobación. El SNTE defendió la propuesta de los legisladores ya que le interesaba la creación de plazas para educadoras para engrosar la lista de agremiados. En dicho proceso la comunicación y la relación entre las subredes de políticos y burócratas estuvo interrumpida, lo que representó para la SEP fuertes tensiones financieras y operativas para cumplir con el nuevo mandato de la LGE.

Por otra parte la reforma de secundaria se caracterizó porque desde el momento de su propuesta tuvo como propósito tener un proceso participativo y democrático en sus decisiones y esta medida trajo consigo un conjunto de tensiones y desencuentros que trató de atender el equipo técnico que lideraba la reforma. La postura del SNTE fue de desacuerdo por no haberseles tomado en cuenta para presentar la primera propuesta y acordarla en primera instancia con el CONAEDU. Dicho desencuentro llevó a formar una comisión bipartita para discutir la reforma y a realizar una consulta nacional de la RIES que en los hechos coordinó el SNTE.

Por último, el proceso decisorio de la reforma de la primaria y la RIEB se caracterizó por ser corporativista, centralista y vertical. Este hecho generó fuertes tensiones

y conflictos especialmente con la subred de especialistas y la subred de participación ciudadana. Sin embargo, no existieron oídos para las voces disidentes. Para enfrentar los desacuerdos la SEB decidió legitimar su propuesta con estudios y tareas asignadas a investigadores principalmente internacionales y le dio gran relevancia a las recomendaciones de organismos internacionales, especialmente a la OCDE.

Uno de los hallazgos más importantes de esta investigación es que empieza a cambiar la dinámica del proceso decisorio con la confluencia de nuevas organizaciones de la sociedad civil que han trastocado la forma tradicional de gobierno del SEN, centralista, vertical y corporativa. Estas nuevas organizaciones son de carácter empresarial y tienen una cantidad considerable de recursos-dependencia de los que se han valido para negociar y hacer escuchar sus exigencias. Desde nuestro punto de vista este no es el escenario ideal pues el tercer jugador en el proceso decisorio está representado por otro grupo corporativo, el de empresarios, sin embargo, aunque las subredes débiles aún no tienen posibilidad de ser escuchadas, creemos que es un proceso decisorio que tiende a abrirse a la participación de otros actores. Nos parece que los resultados que está teniendo esta nueva dinámica son alentadores, y con probabilidad de que empujen a nuevos grupos que representen a la población en situación más vulnerable a formar parte de la subred de participación ciudadana para que incidan en la equidad educativa.

Estos hallazgos confirman la teoría de la que nos nutrimos ya que el comportamiento de las subredes es regulado por las reglas del juego formales o informales acordadas por los actores que las conforman. Las variaciones en la distribución de los recursos y las habilidades de negociación de los participantes explican tanto las diferencias en la coordinación de una subred como las variaciones en la coordinación entre las subredes.

Conclusión: balance crítico y reflexiones

En este apartado presentaremos el resultado de un balance crítico. Se trata de un ejercicio comparativo entre lo que inicialmente nos propusimos conocer y lo que logramos, así como lo que no pudimos mostrar con la profundidad necesaria. Por último, dejaremos plasmadas reflexiones que conducen a nuevas vetas de investigación.

La primera parte de la investigación se centró en entender la relación entre evaluación de logro educativo y la política, es decir, tratamos de conocer en qué casos, de qué forma, y quiénes utilizaron los resultados de las evaluaciones de logro educativo para darle forma y contenido a la intervención gubernamental. La segunda parte tuvo como propósito conocer a fondo el proceso decisorio de la política de educación básica. En otras palabras, nos interesó identificar, entender y explicar las formas de vinculación de las diferentes subredes tanto respecto a su injerencia en la formulación de iniciativas como en la toma de decisiones para darle forma y contenido a la intervención gubernamental. Para lograr nuestros propósitos elegimos realizar un estudio de caso centrado en la Reforma Integral de Educación Básica.

Con base en la investigación documental adoptamos el lente teórico-analítico del análisis de políticas públicas (*policy analysis*) que nos ayudó a entender el proceso decisorio de la RIEB y nos permitió elaborar una plataforma conceptual para interpretar el sentido, las tendencias, las tensiones, los conflictos y los acuerdos entre diferentes grupos de interés en el proceso decisorio de la reforma en el contexto de un gobierno en transición a la democracia.

Hemos asumido que las redes de políticas públicas son un concepto genérico que da cuenta de los diversos tipos de relación entre el Estado y los diferentes grupos de interés en cada sector de política. Basados en nuestra perspectiva teórico-metodológica precisamos la definición de dos conceptos nodales: la red de políticas del sector educativo y la red de política de educación básica. Esta última está conformada por diversos subconjuntos de organizaciones que forman subredes. Con el fin de entender el proceso decisorio de la RIEB identificamos y tipificamos siete subredes: la de especialistas, la de burócratas, la de evaluadores, la de políticos, la

de representación sindical, la de participación ciudadana y la de agencias internacionales.

Sostenemos dos hipótesis. La principal es que la toma de decisiones en cada sexenio de la administración pública federal está vinculada al tipo y forma de liderazgo de las autoridades de la SEP y a la relación de afinidad que establezcan con ciertas subredes de política educativa. La hipótesis secundaria es que las autoridades educativas están más interesadas en incorporar los intereses de las subredes que tienen cierto grado de afinidad ideológica y/o capacidad de presión política en torno a la definición, propuesta y decisión de la forma y contenido de la reforma educativa que en utilizar la información de los resultados de las evaluaciones del logro educativo como un elemento para fundamentar cambios o reformas de política.

Para entender la relación entre evaluación de logro educativo y la toma de decisiones y para conocer el proceso decisorio de la RIEB la investigación se basó en la revisión documental y en entrevistas. Así, una de las fuentes de datos se conformó por los documentos oficiales y la bibliografía revisada, que a su vez fue dividida en dos bloques: a) la relacionada con la RIEB y, b) la concerniente a las evaluaciones de logro educativo entre el año 2000 y 2012. Otra fuente de información fueron las entrevistas a actores políticos y sociales que formaron parte de alguna de las subredes directamente implicadas en la formulación de propuestas y la decisión del diseño de la RIEB.

Después del análisis e interpretación de los datos presentamos los siguientes hallazgos de acuerdo con nuestros dos ejes analíticos, el uso de los resultados de evaluaciones de logro educativo por las diferentes subredes implicadas en el proceso decisorio y el proceso decisorio de la RIEB.

Uso de las evaluaciones de logro educativo

En la bibliografía revisada encontramos que los especialistas en evaluación de logro educativo reconocen que, ante el aumento del número de pruebas estandarizadas en gran escala, son necesarios estudios sobre los usos de los resultados de evaluación por parte de diferentes grupos, principalmente por la subred de burócratas para el diseño de políticas. Los usos de los resultados de evaluación a alumnos forman parte de uno de los puntos más relevantes de la agenda de investigación en educación básica y han representado un motivo de interés al interior de las comunidades académicas, en especial para los expertos en evaluaciones estandarizadas.

La hipótesis que sometimos a prueba resultó verdadera: los tomadores de decisiones han usado sólo excepcionalmente y de manera superficial las conclusiones de dichas evaluaciones para mejorar el desempeño de la educación básica; su uso está vinculado sobre todo a la legitimación del discurso político ante la sociedad. Dos de las múltiples causas de lo anterior serían que, por un lado, existe poco

interés por parte de las autoridades educativas y sus grupos afines para analizar y entender de manera profunda y responsable qué dicen los resultados de esas evaluaciones y para qué pueden servir en el proceso decisorio de la política. Por otro lado, la formulación de política educativa no contemplaba hasta 2012 un mecanismo que obligara o incentivara a las autoridades educativas o a los responsables de tomar decisiones para que consideraran las conclusiones de las evaluaciones como un elemento para fundamentar las reformas o cambios en política educativa. Lo anterior lleva a pensar que la mayor parte de reformas o cambios que se hicieron a la política educativa en México en el periodo estudiado se derivaron de procesos esencialmente políticos y administrativos.

La investigación nos permitió conocer que las características, la aplicación y presentación de resultados de las pruebas aquí analizadas son elementos que pueden ser mejorados para propiciar su uso por diferentes auditorios. Los problemas detectados en dichos elementos de las pruebas pueden ser otra posible causa de su uso excepcional y superficial.

- a) Los resultados de la prueba PISA son utilizados de manera superficial y fragmentaria para legitimar el discurso en la planeación y política del sector educativo, en términos de metas nacionales de logro educativo, particularmente en el sexenio calderonista (PND, PSE, *Proyecto visión México 2030* y RIEB). La prueba PISA fue el referente internacional para el diseño del modelo para desarrollar competencias de la RIEB, es decir, fue utilizada para hacer política de educación básica. Este tipo de evaluación es útil para mostrar el resultado final de un proceso educativo (la educación básica) pero los resultados de esta prueba, por sus características propias, no son los apropiados para ayudar a que el proceso de aprendizaje de los alumnos mejore. Las conclusiones de PISA han servido para la rendición de cuentas. El estudio también develó que los resultados de PISA son utilizados por el INEE para elaborar materiales dirigidos a profesores tendientes a transformar la práctica docente.
- b) Los resultados de ENLACE constituyen una fuente usual para hacer planeación en términos de metas nacionales y son los más utilizados en la práctica diaria por las instancias de la SEB, no para hacer una evaluación formativa, tal y como había sido su objetivo, sino para transparentar información y rendir cuentas, lo que ha tenido un fuerte impacto para clasificar profesores, escuelas y estados; para hacer ajustes a la política educativa como la CM, vinculándola a un sistema de incentivos; para ajustar el Programa de escuelas de tiempo completo, para focalizar la Estrategia integral para la mejora del modelo educativo; y para ir haciendo ajustes al curriculum y al Programa de formación de maestros. El argumento de los informantes es que la prueba tiene resultados anuales, lo que les permite hacer ajustes y tomar decisiones en los diferentes programas con la misma

periodicidad. Desde nuestro punto de vista es una justificación para su uso que resulta insuficiente pues el hecho de que su aplicación sea anual no garantiza la confiabilidad y validez de sus resultados.

- c) Los EXCALE han sido poco utilizados en la toma de decisiones de política de educación básica en comparación con los resultados de PISA y ENLACE. Los resultados de los EXCALE fueron un insumo importante para formular una política compensatoria: el Programa de atención a grupos en situación vulnerable. Las características propias del instrumento no permiten hacer una evaluación formativa. Así, los resultados de los EXCALE son utilizados para rendir cuentas y transparentar información. Las conclusiones de los EXCALE han sido utilizadas por el INEE para elaborar Materiales para Apoyar la Práctica Educativa (MAPE), con la convicción de que si la enseñanza y el aprendizaje mejoran deberán mejorar los puntajes de las evaluaciones estandarizadas. Por último los resultados de los EXCALE son muy utilizados por investigadores por su confiabilidad y validez.

Nuestro acercamiento teórico-metodológico nos ayudó a comprender la evolución de la política de evaluación de logro educativo en educación básica y particularmente la de cada una de las pruebas analizadas. La profundización en las tres pruebas incluidas en el estudio –PISA, ENLACE y EXCALE– ayudó a saber cuáles han sido sus diferentes usos y a conocer el sentido y significado que tienen estas pruebas para las diferentes subredes estudiadas.

El proceso decisorio de la RIEB

En la revisión documental encontramos que en el campo de la investigación sobre política de educación básica hasta antes de 2010 había pocos estudios que analizaban el proceso decisorio de la política y los que se habían elaborado coinciden en que dichos procesos han tenido lugar en un entorno no plural y no democrático en el ámbito federal. Estos trabajos sostienen que la administración pública y la estructura política a nivel federal no han impulsado acciones tendientes a estimular la participación real de otros actores políticos y sociales además del SNTE. Las investigaciones que se desprenden de la reforma educativa de los noventa lo confirman, no obstante que fue la primera reforma que reconoce la importancia de la participación de otros grupos sociales para que auditen y propongan acciones de mejora principalmente a nivel de escuela y en el ámbito local. Dichos estudios coinciden en que del conjunto de acciones públicas que fueron emprendidas por el ANMEB para mejorar la calidad de la educación, la participación social fue la que reportaba menor grado de avance.

El proceso decisorio de la política de educación básica está fuertemente determinado por la defensa de intereses sociales y políticos; el Estado no es neutral en

dicho proceso, sino que cede a las presiones de las subredes más fuertes dejando de lado aquellas con menor poder y que no pueden hacer valer sus demandas en las decisiones. La investigación que aquí se presenta lo confirma el análisis documental y la información proporcionada por actores políticos y sociales que forman parte de las subredes estudiadas. Lo que esta investigación aporta es evidencia empírica sobre la asimetría entre subredes en el proceso decisorio de la RIEB.

Nuestra hipótesis principal fue que el proceso decisorio en cada sexenio de la administración pública federal está vinculado al tipo y forma de liderazgo de las autoridades de la SEP y la relación de afinidad que establezcan con ciertas subredes de política educativa. El análisis del proceso decisorio de la RIEB confirma esta explicación al mostrar las diferentes formas de tomar decisiones dependiendo de quién es la persona que está liderando las propuestas de reforma y cambio, cuáles son las subredes que están dispuestas a intercambiar recursos para hacer alianzas promotoras e impulsar una determinada propuesta y cuáles subredes no están dispuestas a ello.

Mostramos a través de datos documentales y empíricos que en el proceso decisorio de la reforma curricular de educación preescolar predominó la propuesta de la subred de burócratas, en cambio para la obligatoriedad de tres años de educación preescolar la alianza se dio entre las subredes de representación sindical y la de políticos.

En la reforma de secundaria encontramos confluencia entre la capacidad de iniciativa y de gestión de la subred de burócratas y la de otras subredes de política de educación básica que con su acción apoyaron, retrasaron, dificultaron y modificaron la propuesta inicial de la reforma curricular. Sin embargo, el cierre del proceso de negociación se dio entre la subred de burócratas y la subred de representación sindical. Ambas subredes son consideradas en este estudio las más fuertes dentro de la red de política de educación básica.

El proceso decisorio de la reforma curricular de educación primaria y la RIEB se caracterizó por ser neocorporativista, centralista y vertical. Esto se debió a que las dos subredes fuertes caracterizadas por ejercer una dirección jerárquica se imbricaron en la estructura burocrática de la SEP formando una sola subred densa; la cantidad de vínculos con diferentes subredes aumentó, creciendo con ello sus recursos-dependencia y por lo tanto su poder. Este hecho generó fuertes tensiones y conflicto con otras subredes, especialmente con la subred de especialistas y la subred de participación ciudadana. La primera manifestó públicamente sus desacuerdos a través de un texto cuidadosamente escrito con una argumentación académica bien fundamentada. La segunda también dio seguimiento activo y periódico a la ACE, publicando desplegados en los que planteaba las demandas a nombre de “la sociedad civil”. Para esta subred de participación ciudadana la reforma curricular no fue prioridad. En sus demandas el foco estuvo puesto en la evaluación de ingreso y desempeño de los maestros y directores, la evaluación censal de logro educativo

de los alumnos y el establecimiento y autonomía del INEE. Ante estas manifestaciones de inconformidad durante el sexenio calderonista, la SEP se negó a escuchar: la reforma curricular ya estaba trazada por la subred densa (SEP-SNTE).

Para enfrentar los desacuerdos de las subredes de especialistas y la de participación ciudadana la SEB decidió legitimar su propuesta de la RIEB con estudios y tareas asignadas a investigadores principalmente internacionales y le dio gran relevancia a las recomendaciones de organismos internacionales, especialmente a las de la OCDE. Consideramos que fue una forma táctica para lograr la aceptación de la propuesta por parte de las subredes inconformes del proceso. Esta utilización de la investigación es una forma de desviar las críticas y obtener legitimidad para sus acciones, dejando en un segundo plano si dichas acciones van a incidir en las prácticas docentes de la educación pública mexicana.

En el proceso decisorio de la RIEB se encontraron diferentes tipos e intensidades de participación de las subredes. Sin embargo, pudimos establecer una constante: la presencia de la estructura político-corporativa tradicional en los tres procesos de reforma que culminaron en la RIEB –con diferente grado y tipo de participación según el caso–. La revisión de los antecedentes y del proceso decisorio del caso estudiado dejó en claro que el SNTE fue aumentando paulatinamente su poder en la toma de decisiones hasta lograr confundirse con el aparato burocrático de la SEP, hecho que tuvo lugar durante la reforma de educación primaria, subnivel de educación básica que históricamente ha sido su bastión.

En el estudio de la RIEB encontramos que existió coordinación corporativa entre subredes (SNTE-Poder Legislativo, SNTE-CONAEDU y SNTE-SEP) y el desarrollo de una estructura de autoridad conjunta para defender su interés en el proceso decisorio de la política. Este hecho confirma que las redes de políticas públicas son “el resultado de patrones de cooperación formales o informales, más o menos estables entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas y/o de programas de políticas públicas”, tal como las definimos en el capítulo II, apartado Las redes de políticas públicas. La forma de cooperación entre subredes, según el asunto a tratar (reforma de educación preescolar, primaria o secundaria) ha sido distinta, por lo tanto la red de política de educación básica varió en cada caso.

Creemos que el subsecretario de educación en el sexenio calderonista jugó el papel de “actor bisagra” y garantizó un patrón estable y personalizado para negociar y controlar las zonas de incertidumbre en diferentes direcciones. Él fungió como “bisagra” reguladora de las transacciones entre la estructura gubernamental del Estado (Legislativo, CONAEDU, SEP) y el SNTE. Esto puede explicar por qué en la reforma de educación primaria y específicamente en la RIEB se dio una coordinación corporativa entre subredes.

En las entrevistas, la subred de representación sindical insistió en que para tratar los problemas de educación básica son necesarias “políticas de Estado” en vez de

políticas gubernamentales (para ellos sexenales). Creemos que en el fondo persiste la ilusión de que el Estado es una entidad capaz de llevar a cabo cuanta acción pública se proponga. Pero, cada vez más, el Estado da muestras de su debilidad política y burocrática y de su pobre capacidad para regular su funcionamiento, el cual está capturado por racionalidades e intereses divergentes que se expresan con desigual claridad y fuerza política. La expresión “política de Estado” en voz de los integrantes de la subred de representación sindical también sonaba como al deseo de que todas las subredes compartieran los mismos valores e intereses. La realidad muestra la existencia de pluralidad y desencuentros entre diferentes formas de pensamiento. Esta investigación plantea que entre los retos que tiene el Estado, y en particular el sector educativo, se encuentran el de crear espacios de participación donde confluyan diferentes formas de pensamiento y el de desarrollar su capacidad de coordinación, de gestión y negociación, de búsqueda de acuerdos y consensos normativos básicos para elaborar reformas educativas democráticas en contraposición con los mecanismos autoritarios tradicionales –control político, imposición, propuestas tecnocráticas o populistas–.

El gobierno sigue siendo un actor central porque coordina, estimula o veta y regula la acción pública mediante reglas y procedimientos establecidos o acordados entre diferentes actores, sin embargo, existe cada vez más presión para que el gobierno escuche a otros grupos para definir y darle contenido y forma a sus decisiones.

Dentro de la subred de participación ciudadana también pudimos distinguir asimetría en los recursos dependencia entre las organizaciones que la componen en el nivel de institucionalidad, estructura y estrategias. Las asociaciones civiles más fuertes son las más jóvenes y provienen del sector empresarial y de los medios de comunicación que en corto tiempo lograron colocar temas importantes en la agenda de la SEP, relacionados con las acciones de la ACE y que incidieron en la RIEB. En este estudio consideramos que las nuevas organizaciones de la sociedad civil están cambiando las condiciones en que tiene lugar el proceso decisorio de la política educativa. Las estrategias utilizadas por estos grupos para posicionar sus iniciativas en la agenda gubernamental han empezado a socavar la legitimidad y el poder del SNTE. Estos grupos de la sociedad civil, al no disputar recursos económicos y políticos de la SEP –que son la base del poder político del SNTE–, se constituyen en un tercer jugador fuerte en el proceso decisorio de la política de educación básica. Las acciones de estos grupos están cimbrando los cimientos del poder sindical y están provocando cambios en la percepción de las demandas de la sociedad civil por parte de la SEP.

Las nuevas organizaciones de la sociedad civil han cuestionado la forma tradicional de gobierno del SEN, centralista, vertical y corporativa. Estas nuevas organizaciones tienen una cantidad considerable de recursos-dependencia y han detectado las

zonas de incertidumbre de la subred de representación sindical, la de burócratas, la de evaluadores y la de especialistas. Los recursos que poseen y el conocimiento que tienen de las otras subredes les han permitido negociar y hacer escuchar sus exigencias. No debemos perder de vista que es el mismo Estado quien ha promovido la participación social, pues sabe que las acciones de grupos que tienen peso importante en términos de poder económico y de impacto en la opinión pública, a través de los medios de comunicación, puede representar el impulso necesario para revisar las formas, los tipos y niveles de acuerdo y negociación con el poder sindical. Es decir, puede catalogarse como una estrategia del Estado para evitar tanto la confrontación directa con el SNTE como el riesgo de ingobernabilidad del sistema educativo.

No obstante, el que participen grupos de la sociedad económicamente fuertes aún es insuficiente en términos de participación ciudadana para lograr mejorar la educación básica y hacerla más equitativa. Estamos lejos de decir que sólo basta un mayor grado y profundidad en la participación social para mejorar la educación, creemos que para lograrlo se deberá trabajar paralela e intensamente en los demás procesos, actores y elementos directamente implicados en la educación del nivel educativo estudiado.

La estructura institucional de la SEB favorece el diálogo y el debate entre sus diferentes áreas administrativas. Este es un acierto, pero parece no ser suficiente pues ya no responde a las necesidades y demandas de una sociedad que ha aceptado el reto de influir en la educación básica del país. Ahora la SEB tiene la tarea no sólo de mejorar el diálogo y discutir internamente los problemas y políticas que se desean emprender sino de reconocer la necesidad de crear nuevos espacios de interlocución que permitan consolidar una red de política de educación básica autónoma en la cual se fomente la vinculación multilateral, la comunicación plural y diversa. Sin embargo, ese esfuerzo tampoco será suficiente si los espacios creados no adquieren un grado de institucionalización que dé confianza en la continuidad de los mecanismos de interlocución, análisis y debate.

El CONAEDU fue incluido en la conformación de la subred de políticos. Dicho órgano es un buen ejemplo de espacio de diálogo y debate que se creó con la idea de que las autoridades educativas estatales participaran como parte del funcionamiento descentralizado del sistema educativo mexicano. Pero dicho órgano en el sexenio calderonista perdió una de las características que le daban valor a su opinión, el ser una instancia plural de consulta, de intercambio de información y de experiencias y de discusión para arribar a acuerdos sobre los planteamientos y necesidades de la educación que provenían de las autoridades de los estados. Tanto el subsecretario de Educación Básica como la mayor parte de los secretarios de educación estatales provenían de las filas del SNTE, lo cual convirtió a este órgano en un Consejo que sirvió para legitimar las acciones de la subred densa SNTE-SEP.

Los CPS, desde 1993, representan otro intento para propiciar la participación de grupos sociales en la educación en diferentes niveles: escuela, municipio, entidad federativa y el CONAPASE a nivel nacional. Estos órganos deberán integrarse con representantes de diferentes grupos organizados que se encuentran implicados en la tarea educativa. El objetivo de estos consejos es tener facultades efectivas de supervisión, auditoría y propuesta, pero, aunque asentados en la LGE, no han logrado cobrar vida por diversas razones, principalmente por presión del SNTE en todos los niveles y por la asimetría de poder con la que se enfrentan los grupos al interior de los consejos. De manera paradójica, el SNTE, en el discurso, estuvo de acuerdo en la creación e instalación de los CPS, pero en los hechos los frenan de diversas formas y en diferentes niveles del sistema educativo. El SNTE se ha opuesto históricamente a la participación social pues sabe que la opinión de otros grupos puede representar para el gobierno una buena alternativa para revisar las formas, los tipos y los niveles de negociación y acuerdo cupular con los grandes actores del sistema en la toma de decisiones de la educación básica.

El CSCE es una iniciativa del gobierno federal que convocó a una cantidad más amplia de actores sociales y políticos para firmar un compromiso por la calidad de la educación bajo la premisa de que la educación es asunto de todos. De acuerdo con los resultados de nuestra investigación el CSCE tiene problemas para funcionar como representante de la sociedad en su conjunto. Uno de los principales radica en el poder corporativo con el que cuentan algunas de las subredes, lo que imposibilita el ejercicio de la autonomía, la representatividad y la legitimidad del Consejo Nacional del CSCE; por otra parte, sus acuerdos no son vinculantes, es decir, no existe obligación de la autoridad para analizar y responder a sus demandas. A pesar de esa conformación desigual y su forma de funcionamiento, dicho Consejo instaló algunos temas en la agenda política que se convirtieron en ejes importantes de la acción educativa del gobierno: la conformación del INEE para que empezara a trabajar en 2003; los exámenes de ingreso a la carrera docente y para acceder a los cargos directivos de educación básica; la transparencia de información y la rendición de cuentas de la autoridad educativa, entre otros. Es importante hacer notar que dichos temas fueron impulsados por las asociaciones civiles más jóvenes que formaban parte del Consejo.

Hasta 2012 la participación de otras subredes sólo había modificado de forma parcial la red de política de educación básica y los esquemas de funcionamiento institucional debido a que no se trastocó el centro de articulación político-institucional corporativo donde se condensan los intereses y las lógicas de negociación de las cuotas de poder del sistema educativo mexicano. Se continuó privilegiando la dimensión política de la reforma y se dejó de lado la planeación, la normatividad y las posibilidades reales de implementación de las propuestas.

Uno de los principales aportes de la presente investigación es la utilización de las redes de políticas públicas como herramienta teórico-analítica, que nos ayudó a

definir la red de política de educación básica y, con base en dicho concepto, a distinguir un primer conjunto de subredes que conformaron dicha red. Triangulando con datos empíricos pudimos detectar otras subredes que complementaron la red en estudio. Este conjunto de subredes fue más completo que el primero, aunque no exhaustivo. La investigación de campo también nos ayudó a complementar y precisar los elementos que conformaron cada una de las subredes. De acuerdo con la perspectiva teórico-analítica, las subredes se coordinan por medio de alianzas (indicativas de una situación en la que no existe autoridad y donde la coordinación se alcanza a través de reglas negociadas) y/o a través de coordinación corporativa. Esta última forma se presenta cuando las organizaciones desarrollan una estructura de autoridad conjunta en la que entregan algo de su autoridad a la otra. Este estudio nos llevó a comprender que México tiene un régimen político donde aún no existe la experiencia necesaria para coordinar subredes, para lograr que sin perder cada una de ellas su autonomía se pueda arribar a acuerdos para formular política en un campo de acción tan complejo como la educación básica por la cantidad de factores que intervienen para su funcionamiento y por el tamaño del SEN.

La estructuración de las subredes y de la red de política de educación básica depende del marco institucional, que inhibe o incentiva la participación de organizaciones y de grupos de esas organizaciones en la definición de políticas de educación básica. La confianza en las relaciones entre actores y de éstos con el gobierno requiere reglas y procedimientos claros que garanticen nuevas formas de gestión de lo público. De los resultados de esta investigación se desprende que el marco institucional muestra insuficiencias para enfrentar nuevos retos en el proceso decisorio de la política de educación básica al cual se están incorporando nuevos actores políticos y sociales para incidir en la educación básica, sin embargo, el gobierno no está preparado para enfrentar dichos retos. En las últimas décadas México ha sido testigo de hechos políticos, sociales y económicos que han invitado a desconfiar de las instituciones y de los procedimientos democráticos y el desencanto por la política y por la democracia ha llevado a la falta de credibilidad en las instituciones. La coordinación de las subredes que conforman la red de política de educación básica requiere estrategias cooperativas para la consecución de una mejor educación básica. El problema radica en que la confianza de los actores es un requisito para facilitar la coordinación y lograr la cooperación en el logro del interés común, que es mejorar la calidad y equidad de la educación básica del país. Esto es, la confianza es parte del capital social con el que cuentan los países para la elaboración de políticas públicas.

Los datos empíricos confirman lo expuesto por la teoría revisada. La participación de diferentes grupos sociales en la toma de decisiones se enfrenta a un vacío institucional que provoca problemas en la gestión y coordinación de redes de políticas: a) el gobierno tiene el reto de saber gestionar no sólo la estructura burocrática de la SEP sino también la relación con el mercado y las subredes; b) la rendición de

cuentas es obligación de aquellos que ejercen el presupuesto educativo, sin embargo, cuando la autoridad está dispersa entre varios organismos (gubernamentales y no gubernamentales) es difícil saber quién es responsable de qué, la responsabilidad se diluye entre organismos; y c) el número de redes, la extensión y poder de cada una de ellas afecta la coordinación. El gobierno tiende, en términos generales, a evitar la fricción entre grupos de interés y diferentes agencias gubernamentales.

A partir de los resultados de la indagación nos parece indispensable que sea impulsada una nueva forma de gobierno del SEN que proporcione un sistema de pesos y contrapesos al interior de la SEP y que permita tener procesos decisorios democráticos, informados, pensados y medidos, es decir, una forma de gobierno que pueda organizar y coordinar la participación de las diferentes subredes. Para lograr esta nueva forma de gobierno es necesario llevar a cabo cambios estructurales que garanticen que las decisiones del sistema no recaigan en un pequeño número de personas (representantes de la SEP y el SNTE) o en un solo individuo (secretario de la SEP).

Consideramos que logramos profundizar en el conocimiento del proceso decisorio de la política educativa y desentrañar la relación entre los procesos políticos y la hechura de política educativa. El estudio de la RIEB nos ayudó a comprender la evolución cronológica del proceso decisorio de la política de educación básica, específicamente de las reformas curriculares correspondientes a cada uno de sus subniveles. Así mismo, mediante el estudio de caso pudimos saber quiénes, cómo, cuándo y por qué intervinieron en el proceso de cambio de la política educativa. Es un estudio de caso que permitió conocer a profundidad el proceso decisorio de una política de educación básica, sin embargo, debe tenerse en cuenta que al comprender un elemento del conjunto de políticas permite iluminar a la generalidad de las políticas públicas.

Ahora presentaremos algunas reflexiones sobre lo que la indagación no abarcó con la profundidad necesaria. El propósito es plasmar los problemas con los que nos enfrentamos en la investigación para que sirvan de orientación y apoyo a aquellos interesados en estudiar el proceso decisorio de la política y la relación entre resultados de evaluación y su uso por diferentes subredes en dicho proceso decisorio.

Encontramos dos campos conflictivos e interconectados que desde nuestra perspectiva se encuentran en construcción. Desde el inicio de la investigación problematizamos y definimos el concepto de política pública que nos ha servido para enfocar nuestra investigación, sin embargo, conforme se está desarrollando el campo de análisis de las políticas públicas, se han ido sumando temas y aristas de estudio, tales como el surgimiento de nuevos actores que crean tensiones y conflicto en una o algunas de las etapas del ciclo de vida de las políticas públicas y, en consecuencia, el campo de análisis de política pública requiere una revisión para ser más incluyente y tratar de captar, en lo posible, la complejidad de los objetos que estudia. Por otra

parte, la investigación nos ha permitido captar las dinámicas y el discurso de las diferentes subredes y nos ha sorprendido cómo con intereses diversos han construido un lenguaje común que parece apuntar a un mismo horizonte, el cual se funda en el uso de los conceptos de participación ciudadana, sociedad civil, capital social, auditoría ciudadana (rendición de cuentas) y vigilancia social de lo que hace el gobierno. Diversas formas de interacción de la sociedad con el Estado se encuentran en un conjunto de conceptos que portan diversas connotaciones y aluden a espacios y acciones no equiparables. Por ello es necesario clarificar este otro campo conflictivo y subrayar su importancia dentro del desarrollo de la democracia y la dimensión pública de la acción gubernamental; esta tarea debe reflejarse en un mejor análisis de la práctica ciudadana. En otras palabras, existe la necesidad de teorías que ayuden a comprender los retos y oportunidades que están siendo planteados por la ciudadanía que se organiza para limitar el poder del Estado y ampliar la dimensión pública de la política. Lo que está en juego es la definición misma del campo de la ciudadanía, es decir, del espacio y la forma de ejercicio de los derechos, la educación básica entre ellos.

Aunque el estudio se concentró en las reformas curriculares en el contexto de la RIEB intentamos no analizarlas de forma aislada teniendo en mente que el cambio curricular detona otro conjunto de cambios en la gestión y estructura escolar, los materiales para maestro y libros de texto gratuitos y la formación tanto inicial como continua de los docentes, entre los más importantes. Sabemos que no exploramos estas aristas de manera exhaustiva. Contamos con esta información ya que realizamos entrevistas a las direcciones generales de la SEB que se encargan de estas tareas, sin embargo, tratamos de concentrarnos en el foco de investigación: el proceso decisorio de la reforma curricular y la relación entre evaluación de logro y dicho proceso decisorio. Dejamos a disposición de la comunidad académica dichas entrevistas esperando que puedan alimentar otras indagaciones en este campo.

En este estudio no incluimos, ni siquiera de manera descriptiva, un conjunto de acciones públicas que fueron apareciendo en el proceso decisorio para acompañar y fortalecer el proceso de implementación de las reformas curriculares de los dos sexenios que cubre este análisis. Éstas han sido, de acuerdo a la SEB, acciones de alta relevancia y aunque se han ampliado y diversificado parecen estar al margen del núcleo del cambio curricular propuesto por lo que creemos que no han sido articuladas efectivamente para lograr su objetivo. Entre las políticas más importantes podemos señalar al Programa Escuelas de Calidad (PEC), el Programa para niños indígenas migrantes, el Programa nacional de lectura, el Programa de enciclomedia, ahora replanteado como Habilidades digitales para todos, el Programa nacional de actualización permanente de maestros de educación básica en servicio (PRONAP) reformulado en el Sistema Nacional de Formación Continua de Docentes, así como algunos más recientes como Escuelas de tiempo completo y Escuela segura.

Uno de nuestros objetivos fue explicar cómo se interrelacionan y se afectan mutuamente las organizaciones que pertenecen a alguna de las subredes para formular propuestas y tomar decisiones en educación básica a partir del estudio de la RIEB. Creemos que lo logramos bajo un enfoque cualitativo, pero un enfoque cuantitativo hubiera complementado el análisis. Mediante dicho enfoque se mediría la cantidad de vínculos entre nodos (organizaciones). Es muy probable que la organización con mayor cantidad de vínculos con otras organizaciones se encuentre en una posición de ventaja, debido a que la cantidad de vínculos le da posibilidad de tener formas alternativas de solucionar problemas y por tanto son menos dependientes de otras organizaciones. Dado que disponen de una gran cantidad de vínculos, pueden tener acceso al conjunto de los recursos de la red. Con datos de relaciones recíprocas las organizaciones se distinguen no sólo por la cantidad de vínculos, es importante distinguir la centralidad basada en la orientación del vínculo. Si una organización recibe muchos vínculos (entrada), es decir, muchas otras organizaciones buscan entablar relaciones con ella, esto puede indicar su importancia. Las organizaciones además pueden tener una cantidad importante de vínculos de salida, es decir, son capaces de intercambiar recursos con muchas otras organizaciones, o hacer que otras compartan sus posturas ante un tema específico. El conteo de vínculos relacionales de cada una de las organizaciones y de cada una de las subredes permitiría dibujar la red completa de política de educación básica y medir el grado de centralidad de poder de cada subred. Ello hubiera dado mayor contundencia a los hallazgos, sin embargo, creemos que los resultados no cambiarían de manera importante.

Otro de nuestros objetivos fue identificar y caracterizar cada una de las subredes, lo cual logramos, sin embargo, falta elaborar análisis más finos al interior de cada subred y al interior de grupos de organizaciones en la convicción que ello puede aportar más luz para entender su funcionamiento. Un ejemplo lo constituye la subred de representación sindical. Aunque inicialmente incluimos a la CNTE y a otros sindicatos estatales de maestros en la subred de representación sindical no tuvimos oportunidad de entrevistar a sus representantes, ya sea porque no tienen dirigentes claramente determinados o porque fue difícil concretar entrevistas con sus representantes.

Nuevas vetas de investigación

Como consecuencia de los anteriores rubros, en las siguientes líneas trataremos de dejar plasmadas posibles nuevas vetas de investigación.

La evidencia empírica que confirma la asimetría de las subredes y la creación emergente de asociaciones civiles que, en relativamente poco tiempo, han tenido impacto en la educación básica, puede ser motivo de reflexión para los tomadores

de decisiones, y foco de investigación para aquellos interesados en el proceso decisorio de la política pública. Creemos que el enfoque teórico-metodológico utilizado para esta investigación puede ser útil para entender el proceso decisorio de otras políticas educativas. En especial, sería interesante estudiar el proceso decisorio de la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) y hacer un análisis comparativo entre las experiencias de la RIEB y la RIEMS.

De igual forma, sería interesante estudiar con el mismo lente teórico-metodológico el proceso decisorio de la reforma a los artículos 3° y 73 de la *Constitución* en febrero de 2013, así como el proceso decisorio del paquete de leyes secundarias (la reforma a la LGE, la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) y las medidas que se derivan de la promulgación de dichas leyes: la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el otorgamiento de la autonomía del INEE. Presumimos que estos hechos pueden provocar la reconfiguración de la red de política de educación básica y que este fenómeno es digno de estudio.

Por otra parte, sería interesante hacer un estudio cuantitativo del proceso decisorio de la RIEB. Las técnicas para recolectar datos podrían consistir en aplicar cuestionarios generadores de nombres para detectar vínculos relacionales y nodos de la red. Con la información recolectada podrían alimentar a los programas UCINET y/o NETDRAW para encontrar y medir el grado de centralidad del poder de cada subred y de cada una de las organizaciones que la conforman. Se podría dibujar mediante dichos programas la red de política de educación básica y mediante un esquema mostrar los actores marginales, medios y centrales en el proceso decisorio.

Sería importante retomar el debate sobre si es deseable y necesario que nuestro país tenga un solo plan y programas de estudio a nivel nacional. Si los estudios concluyeran que sí, entonces tendríamos que investigar qué características debería tener dicho currículum para atender la diversidad cultural y económica de las entidades federativas del país. Si los estudios coincidieran en que no es necesario un currículum nacional, otros investigadores podrán abocarse a estudiar cuál sería la mejor estrategia para diseñar el currículum a nivel estatal o a nivel regional.

Este estudio focalizó la dimensión política del proceso decisorio de la política de educación básica. Partimos de la idea de que los actores que diseñan políticas públicas toman decisiones considerando sus valores, intereses, ideologías, motivaciones y posiciones políticas. Así, los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución entre diferentes actores sociales y políticos involucrados con alguna subred, en la práctica, pueden ser al menos tan importantes como el contenido teórico-técnico específico de las políticas mismas. Aquí hemos demostrado cómo la dimensión política define aspectos significativos del contenido y forma de la acción pública como los tiempos, los nombres de las políticas, si es aceptada o no una propuesta técnica, si son considerados los aportes que provienen de la investigación

educativa y bajo qué circunstancias es aceptada la asesoría de investigadores nacionales e internacionales.

En los hechos existe un peso importante de la dimisión política en la toma de decisiones, pero también quienes diseñan políticas educativas deben basarse en la información que proviene de la investigación de diferentes disciplinas y de la investigación educativa en particular. Creemos que los aspectos teórico-técnicos de las reformas educativas son tan importantes como los factores políticos que las condicionan porque incorporan cambios e innovaciones que afectan y modifican diversos componentes del sistema educativo: modelo pedagógico, evaluación a gran escala, diseño de planes y programas de estudio, diseño y elaboración de libros de texto, formación y evaluación de profesores y gestión escolar, entre las más importantes. En otras palabras, aunque esta investigación se centró en los factores políticos involucrados en el proceso decisorio de la RIEB, pensamos que los aspectos teórico-técnicos deberían tener mayor importancia de la que ahora se les da, porque una política educativa fundamentada en el conocimiento convalidado tiene mayor posibilidad de orientarse a resolver la problemática razón por la cual fue diseñada. Sin embargo, como lo hemos visto en los dos primeros capítulos, las decisiones tomadas por los diversos actores involucrados en la hechura de política pública no son tan acertadas como quisiéramos porque tienen, la mayoría de las veces, una fundamentación limitada.

Existen diferentes problemas que dificultan una armoniosa relación entre los responsables de diseñar e implementar política educativa y quienes se dedican a investigar diversos aspectos de la educación. La identificación y el entendimiento de dichos problemas ayudarían a explicar las razones de las tensiones, desfases e indiferencia entre ambos campos de acción social. Nos aventuramos a decir que en general hay un desacuerdo en las agendas de política educativa y las de investigación en relación con qué investigar, cómo usar los resultados y para qué sirve el conocimiento de las políticas educativas.

De esta investigación se desprende que sigue siendo el sector educativo el principal actor que puede (o no) impulsar mejores desarrollos de investigación aplicada, y que la SEB es determinante para el uso de la investigación existente sobre educación básica para respaldar tanto su postura sobre diversos y complejos problemas como sus acciones. En las instituciones que se dedican a la investigación debería estar presente una pregunta ¿qué tipo de investigación se debe producir en respuesta a las preguntas de política educativa y cómo puede relacionarse la investigación educativa y disciplinar con la política educativa?

No es el interés de este trabajo ahondar en esta discusión, sin embargo, sí creímos necesario reconocer que existe y que es un factor que influye en el limitado uso no sólo de los resultados de la evaluación del logro educativo, sino de la investigación en su conjunto por parte del sector educativo.

Al llevar a cabo la investigación nos percatamos de algunos problemas de orden teórico-técnico de la RIEB aunque no constituían parte del foco de la investigación. Sin embargo reconocemos que existen y los señalamos como posibles vetas de investigación.

Una problemática al interior de la SEB es que no existen estudios sobre evaluación de logro educativo que focalicen más las causas de que los estudiantes no obtengan los niveles de logro planeado por las autoridades educativas. Son necesarios estudios por región y por entidades federativas del país sobre evaluación de logro bajo un enfoque cualitativo, enfocados a conocer los elementos del contexto que favorecen o limitan el aprendizaje dentro y fuera de las aulas. Dichos estudios pueden proveer información para que quienes tomen decisiones en el diseño de políticas lo hagan con base en el conocimiento más amplio de la problemática educativa.

El estudio también develó la ausencia de estudios sobre diseño, seguimiento de la implementación y evaluación de resultados de reformas curriculares. Dichos estudios pueden proveer información para el análisis y debate entre diferentes subredes y para que éstas tengan posibilidad de elaborar planteamientos más fundamentados dentro del proceso decisorio. Con dichos estudios se evitaría elaborar y emprender nuevas reformas curriculares sin haber evaluado los resultados de las anteriores.

Una de las principales características de la reforma curricular estudiada fue el énfasis puesto en el desarrollo de competencias, sin embargo, dicho enfoque sigue siendo cuestionado, sobre todo en el ámbito académico. Sería deseable hacer una evaluación de los resultados de la reforma curricular de preescolar y de secundaria diseñadas en el sexenio foxista para encontrar los aciertos y debilidades que tiene el enfoque por competencias en el aprendizaje de los alumnos y mostrar si las escuelas están logrando el perfil de egreso establecido en los respectivos acuerdos secretariales, para luego deducir las bondades y límites del enfoque por competencias en el contexto mexicano y, a partir de los resultados, retomar el debate y sugerir los ajustes o cambios que deberían hacerse en las siguientes reformas.

A diez años de la reforma de educación preescolar y a ocho años de la educación secundaria sería necesario complementar los estudios sobre el proceso decisorio de la RIEB con otros que focalicen la implementación, es decir, comparar lo diseñado en los planes y programas de estudio con lo que está sucediendo en las prácticas docentes, el aprendizaje de los alumnos en las aulas y la gestión escolar.

Sería igualmente importante abrir investigaciones que tengan como foco estudiar la relación entre cada uno de los programas que se diseñaron para acompañar y fortalecer el proceso de implementación de la RIEB con la puesta en marcha del modelo por competencias y su impacto en el aprendizaje de los alumnos. Por ejemplo, estudiar si la RIEB fortalecida por el Programa nacional de lectura (que empezó en 2004) ha logrado que los alumnos sepan leer y expresarse mejor que antes de la reforma de educación preescolar y primaria. Simplificando, las preguntas serían

¿Cómo se han articulado la RIEB y el Programa nacional de lectura? ¿Qué resultados han logrado los estudiantes en términos de competencia lectora? Abordar estudios por cada uno de dichos programas nos permitiría saber si éstos están logrando su objetivo y si están coherentemente articulados con la RIEB.

Consideraciones finales: sobre el cambio de gobierno y reconfiguración de la red de política de educación básica

La educación básica es dinámica, los acontecimientos se aglutinaban y los hechos sucedían con tanta rapidez que cuando estamos tratando de comprender algunos de ellos y ofrecer algunas explicaciones, éstos se transformaban mientras los investigamos. En estas circunstancias, representó un reto concentrarse en el foco de indagación.

Creemos conveniente señalar los cambios institucionales y políticos que han tenido lugar en el sector educativo, específicamente en la educación básica y que estuvieron fuera del periodo de estudio. Cuando estábamos por concluir el trabajo de campo algunos sucesos políticos y medidas emprendidas por la administración federal que empezó el 1° de diciembre de 2012 cambiaron la parte de la ACE que no estaba normada por ninguna ley o acuerdo secretarial y que corría el riesgo de ser sólo una intensión textual y política sin una repercusión real en la educación básica del país (ver capítulo IV, apartado La Alianza por la Calidad de la Educación).

Recordemos que el segundo eje de acción de la ACE fue la profesionalización de maestros y directivos y su objetivo era garantizar que éstos fueran seleccionados adecuadamente, se les proporcionara formación continua y recibieran los estímulos e incentivos a que se hicieran acreedores en función del logro educativo de los alumnos (GF-SNTE, 2008: 13). Para lograr dicho objetivo el Gobierno Federal y el SNTE acordaron llevar a cabo el concurso nacional de oposición para el ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas que en 2012 se llamó Evaluación universal de docentes y directivos en servicio y que finalmente cumplió el SNTE. Otro de los acuerdos fue reformar los lineamientos del programa de CM y crear el Programa de estímulos a la calidad docente (*ibid.*: 14-15).

El quinto eje estratégico de la ACE fue la evaluación de todos los actores del proceso educativo para lo cual se acordó articular en un Sistema Nacional de Evaluación las instancias, procesos y procedimientos de evaluación existentes en la educación básica (*ibid.*: 24), pero este fue otro de los puntos pendientes de formalizar y oficializar mediante la normatividad educativa hasta finales del año 2012.

Pensamos que estos dos compromisos firmados por el SNTE fueron, entre otros, motivos importantes para que el gobierno calderonista firmara en 2008 la ACE, ya que de llevarse a cabo significaría resolver un viejo problema arraigado en las prácticas gremiales sin generar conflictos: acabar con la venta y herencia de plazas de

profesores de educación básica. Con ello se lograría modificar el esquema de evaluación de la CM e impulsar la mejora de la calidad de la educación básica. No obstante las demandas y reclamos de la subred de participación ciudadana y la subred de especialistas sobre el deterioro de la educación del país y el preocupante peso político que el ejecutivo había dado al SNTE en el sexenio calderonista, dichos compromisos no tuvieron repercusiones normativas. Al inicio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto estos compromisos fueron retomados y valorados como importantes por su equipo de transición y colocados en los primeros asuntos de la agenda gubernamental.

Hemos sostenido en este estudio que la formación de nuevos grupos de la sociedad civil interesados por la educación impulsó acciones importantes durante el sexenio calderonista, pero que aún son insuficientes para cambiar el estado de la educación básica en el país. Creemos que el nuevo gobierno se dio cuenta muy pronto que no podría gobernar sin escuchar y atender las inquietudes expresadas por estos grupos en el tiempo de la campaña electoral, así las cosas, el 1° de diciembre de 2012, el presidente anunció reformas a la *Constitución* y a la Ley General de Educación.

El 10 de diciembre de 2012 el titular del ejecutivo, con el respaldo de los dirigentes de los partidos políticos que suscribieron el Pacto por México –PAN, PRI, y PRD–, presentó y envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a los artículos 3° y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. El proceso legislativo concluyó con la promulgación de la reforma constitucional el 26 de febrero de 2013, la cual estableció las siguientes medidas: a) la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación básica; b) el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos directivos mediante concursos de oposición que garanticen la “idoneidad de conocimientos y capacidades que correspondan” a cada función, así como la sujeción del reconocimiento, los estímulos y la permanencia en el servicio a la evaluación obligatoria. Estos procesos fueron reglamentados en la Ley del Servicio Profesional Docente; c) la reforma a la LGE para que fuera coherente con la reforma constitucional, en ella se definió lo que se entenderá por calidad de la educación y; d) la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el otorgamiento de autonomía al INEE para su fortalecimiento, y la expedición de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El paquete de leyes secundarias que regulan la modificación a los artículos 3° y 73° de la *Constitución* fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013.

Una de las solicitudes reiteradas por la subred de participación ciudadana fue que se le otorgara información sobre los profesores comisionados y en servicio. A finales del año 2012, el presidente Peña Nieto ordenó la realización de un censo

de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial.¹ La tarea fue encomendada al INEGI y los resultados iniciales se dieron a conocer el 7 de abril de 2014 y mostraron la magnitud de diversos problemas en la administración de la plantilla de profesores de la educación básica.²

Por otra parte, antes de la publicación de las leyes secundarias, se dieron a conocer a la opinión pública los problemas de corrupción al interior del gremio. El 26 de febrero de 2013 fue detenida Elba Esther Gordillo, entonces dirigente del SNTE, tras ser acusada de desviar 2,600 millones de pesos de recursos del magisterio para su uso personal (*Proceso*, 26 de febrero de 2013).

Otra medida importante en el renglón de evaluación del logro educativo fue que en diciembre de 2013 la SEP anunció que hasta que no existieran nuevos lineamientos para diagnosticar el aprendizaje en los estudiantes, no se volvería a efectuar la prueba ENLACE. El INEE en cumplimiento de sus nuevas atribuciones evaluó los resultados de la prueba censal y actualmente está diseñando otra prueba, que sustituirá a ENLACE, para aplicarse en 2015.

Por su parte, la SEP convocó a los diversos actores involucrados en la educación básica, media superior y normal del país³ a los Foros de consulta nacional para la revisión del modelo educativo, los cuales se llevaron a cabo de febrero a junio de 2014. El secretario de la SEP, Emilio Chuayffet Chemor, anunció que en agosto de 2015 estará listo el nuevo modelo educativo que establece “una serie de pautas normativas de lo que debe enseñarse, y de cómo debe enseñarse”. Pero reconoce el titular de la SEP que se necesitan “materiales didácticos, nuevos libros de texto y

¹ Mexicanos Primero junto con otras asociaciones civiles había planteado una pregunta cinco años antes ¿cuántos maestros hay en México y cuántos en realidad están frente a grupo? Nadie pudo dar respuesta. En el documental *De panzazo*, financiado por Mexicanos Primero y exhibido en las salas de cine en 2012, se hizo la misma pregunta a los entonces secretario de la SEP y a la lideresa del SNTE. No hubo respuesta.

² El censo evidenció que en el tiempo en que se hizo el levantamiento de datos había: 30 695 personas que cobraban como maestros pero en realidad trabajaban para el SNTE o la CNTE (comisionados); 39 222 personas asignadas a una escuela en la que nadie las conocía (aviadores); 113 259 personas que cobraban en una escuela pero estaban ubicadas “en otro centro de trabajo” (tránsfugas); y, 114 998 personas que recibían pagos como maestros en activo, pero lo hacían a nombre de personas que ya estaban jubiladas, retiradas o habían fallecido. Estos datos no consideraron a las escuelas y maestros de Oaxaca, Chiapas y Guerrero (entidades consideradas entre las más corruptas y con fuerte rezago educativo), ya que se resistieron a ser censadas (Portal Mexicanos Primero).

³ Maestros, padres de familia, alumnos, investigadores y estudiosos de la educación, autoridades educativas locales, organizaciones de la sociedad civil y a la sociedad en general interesada en aportar propuestas.

sobre todo capacitar al magisterio en el nuevo modelo” (Gómez, 2014). Es decir, elementos necesarios para conformar una nueva reforma curricular que complementará a la reforma constitucional de 2013. Todo indica que la RIEB será sustituida antes de que se evalúen sus resultados.

Las medidas normativas llevadas a cabo por el ejecutivo y la detención de la lidereza del SNTE tendrán como resultado una reconfiguración de la red de política de educación básica. Este nuevo andamiaje institucional y político parece ser propicio para: a) la creación de nuevas asociaciones civiles; b) la disminución del poder de la subred de representación sindical y el desprestigio social de las tácticas de presión llevadas a cabo por la CNTE; c) un mayor peso a la subred de evaluadores; d) una mayor importancia de la subred de especialistas; y e) una posición diferente en el proceso decisorio de la subred de políticos, especialmente la del CONAEDU y la de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

De ahí la importancia del estudio tanto del proceso decisorio de la reforma a los artículos 3° y 73 de la *Constitución* de 2013 como del proceso decisorio del paquete de leyes secundarias.

ANEXOS

1. Claves y fechas de entrevistas

No.	Informante	Entrevista: fecha/horas
1	SE-1	Viernes 7/12/12, 9:00
2	SE-2	Viernes 19/10/12, 11:00
3	SE-3	Miércoles 3/10/12, 17:00
4	SE-4	Martes 13/11/12, 10:00
5	SE-5	Lunes 28/01/13, 11:00
6	SE-6	Martes 29/01/13, 11:00
7	SEE-1	Lunes 8/10/12, 18:00
8	SEE-2	Martes 9/10/12, 9:30
9	SEE-3	Martes 2/10/12, 8:00
10	SEE-4	Martes 2/10/12, 11:00
11	SB-1	Lunes, 15/10/12, 17:00
12	SB-2	Jueves, 18/10/12, 9:00
13	SB-3	Jueves 11/10/12, 12:00
14	SB-4	Jueves 15/11/12, 19:00
15	SB-5	Lunes 15/10/12, 11:00
16	SP-1	Sábado 10/11/12, 10:00
17	SP-2	Lunes 18/02/13, 9:20
18	SP-3	Lunes 8/10/12, 10:30
19	SRS-1	Viernes 28/09/12, 11:00
20	SRS-2	Miércoles 7/11/12, 16:00
21	SPC-1	Viernes 19/10/12, 17:00
22	SPC-2	Jueves 25/10/12, 10:00

2. Guión de entrevista

Entrevista semiestructurada

El diálogo se centrará en profundizar en dos temas:

- a) el contexto en el que se llevó a cabo la toma de decisiones en la RIEB; y
- b) la forma en que son consideradas las evaluaciones de aprendizajes de los alumnos (PISA, ENLACE y EXCALE) para mejorar la calidad educativa por parte de aquellos grupos interesados en la educación básica.

Ejes temáticos

1. Antecedentes de la RIEB (ANMEB, Compromiso social por la educación, ACE).
2. Actores centrales de la organización que intervinieron en la propuesta y formulación de la RIEB. Actores medios y marginales de la organización.
3. Intereses y objetivos de la organización que coincidan con los de otras organizaciones con el fin de mejorar la calidad de la educación básica.
4. Recursos (simbólicos, conocimiento, materiales, información, humanos, financieros, etc.) con los que participa la organización dentro del sector educativo con el fin de mejorar la calidad educativa.
5. Organizaciones con las que se mantiene comunicación para influir conjuntamente en la mejora de la educación.
6. Principales coincidencias y debates entre las organizaciones participantes, que tuvieron lugar en el proceso decisorio de la RIEB.
7. Importancia de la organización al interior del conjunto de organizaciones que participan en sector educativo.
8. Estilos y frecuencia de interacción entre organizaciones que participan en el sector educativo.
9. Estrategias utilizadas por la organización para hacerse escuchar por los tomadores de decisiones.
10. Grado de apertura/cierre de la organización respecto de actores pertenecientes a otras organizaciones.

3. Conformación de las Subredes de Política de Educación Básica

Especialistas	Evaluadores	Participación ciudadana	Representación sindical	Políticos	Agencias inter- nacionales	Burócratas
Investigadores en educación de diferentes Universidades y Centros de investigación	Dirección General del INEE	Mexicanos Primero, A.C.	Secretario General del Comité Ejecutivo del SNTE	Legisladores y asesores del PRI, PAN y PRD que fueron o son parte de la comisión de educación	OCDE	Dirección General y Adjunta de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, SEP
Especialistas en currículum	Dirección Adjunta del INEE	Suma por la Educación, A.C.	Colegiado Nacional de Desarrollo Educativo y Cultural del SNTE	Secretario de Educación Pública	BM	Dirección General y Adjunta de Materiales Educativos, SEP
Especialistas en áreas curriculares (matemáticas, historia, lectoescritura, cívica y ética, etc.)	Dirección de Indicadores Educativos, INEE	Empresarios por la Educación Básica, A.C.	Colegiado Nacional de Desarrollo y Superación Profesional del SNTE	Subsecretario de Educación Básica	UNESCO	Dirección General y Adjunta de Desarrollo Curricular, SEP

Especialistas	Evaluadores	Participación ciudadana	Representación sindical	Políticos	Agencias inter- nacionales	Burócratas
Especialistas en políticas e instituciones educativas	Dirección de Pruebas y Medición, INEE	Muévete por la Educación, A.C.	Dirección General de la Fundación para la Cultura del Maestro del SNTE	Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU)	BID	Ex- dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, SEP
Especialistas en pedagogía		Unión Nacional de Padres de Familia, A.C.			OEI	Dirección General y Adjunta de Formación Continua de Maestros en Servicio, SEP
Observatorio Ciudadano de la Educación. Org.		Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia A.C.				
Consultores externos especialistas en educación (nacionales e internacionales)		Medios de comunicación				

Fuente: Elaboración propia, con datos que provienen de las entrevistas.

FUENTES DOCUMENTALES

Las fuentes documentales se encuentran organizadas en dos secciones: la primera sección contiene el listado alfabético de las referencias citadas en los primeros cuatro capítulos. La segunda proporciona el listado de referencias en que nos apoyamos para el análisis e interpretación de datos (capítulos V y VI) ya que varios de esos documentos se constituyeron en fuente de información para la reconstrucción del caso de estudio.

Bibliografía

- Acosta, A. (2000). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. México: UdeG/FCE.
- (2008). Coordinando la acción pública. Políticas públicas y redes de políticas. M. Camarena y M. A. Cortés, coords. *Redes, vínculos y actores*. Guadalajara: UDG/CUCSH, pp. 181-194.
- Aguilar, L. F. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. F. Mariñez y V. Garza, coords. *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Porrúa/EGAP/CEREALE, pp. 11-31.
- Allison, G. T. (1992). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. L. F. Aguilar, ed. *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas, núm. 2, pp. 119-200.
- Anderson, G. L. (2010). Disciplinando directivos: discurso, legitimación y educación neo-liberal. M. E. Pini, ed. *Discurso y educación: herramientas para un análisis crítico de los discursos educativos*. Buenos Aires: UNSAM, pp. 1-35.
- Anderson, G. L. y M. E. Pini (1999). Política educativa, prácticas y debates en los Estados Unidos. Reflexiones para América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*. México: OEI, núm. 20, mayo-agosto, pp. 137-162.
- Arnaut, A. (1994). La federalización de la educación básica y normal. *Política y Gobierno*. México: CIDE, vol. 1, núm. 2, segundo semestre, pp. 237-274.

- (1998). *La federalización educativa en México, 1889-1994*. México: CIDE/El Colegio de México/SEP.
- (1998a). Los maestros de educación primaria en el siglo XX. P. Latapí, coord. *Un siglo de educación en México*. Tomo II. México: FCE/CONACULTA, pp. 195-229.
- (1999). La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. M. del C. Pardo, coord. *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México, pp. 63-100.
- Aspe, P. y P. Sigmund (1984). *The political economy of income distribution in México*. Nueva York: Holmes & Meier Pub.
- Banco Mundial (2011). *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development 2020*. World Bank Group Education Strategy 2020. Consultado el 14 de abril de 2011 en: siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/Education_Strategy_4_12_2011.pdf.
- (2014). *Historia del Banco Mundial*. Portal del Banco Mundial. Consultado el 06 de septiembre de 2014 en: www.bancomundial.org/es/about/history.
- Barba, C. (1995). La política social desde una perspectiva sociológica. *Espiral*. Estudios sobre Estado y Sociedad. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, vol. II, núm. 4, pp. 27-42.
- Barba, J. B. (1998). La formación de valores y la participación social. P. Latapí, coord. *Un siglo de educación en México*. Tomo I. México: FCE/CONACULTA, pp. 240-284.
- coord. (2000). *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*. México: SEP.
- (2010). Los valores de la educación. A. Arnaut y S. Giorguli, eds. *Educación*. Vol. VII. México: El Colegio de México, Colección Los grandes problemas de México, pp. 62-87.
- Bericart, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida*. Barcelona: Ariel.
- Berman, P. (1992b). El estudio de la macro y micro-implementación. L. F. Aguilar, ed. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas núm. 4, pp. 281-321.
- Bizberg, I. (2003). Estado, organizaciones corporativas y democracia. A. Aziz, coord. *México al inicio del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo*. México: CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, pp. 183-230.
- Börzel, T. A. (1998). Organising Babylon-on the different conceptions of Policy Networks. *Public Administration*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd., vol. 76, núm. 2, pp. 253-273.
- Bovens, M., P. Hart y S. Kuipers (2006). The politics of policy evaluation. M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin, eds. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 319-335.

- Bracho, T. (2009). El INEE y la evaluación educativa en México. *Ceremonia de reconocimiento a Felipe Martínez Rizo por su importante contribución al desarrollo de la evaluación educativa*. México: INEE/COMIE/OCE/UPN/CONEVAL, pp. 11-16.
- (2010). Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. M. Merino y G. Cejudo, comps. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: FCE/CIDE, pp. 295-319.
- Bueno, L. (2004). *La exclusión de la esperanza, un sistema educativo desertor*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límite de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, vol. IX, núm. 2, pp. 180-229.
- coord. (2003). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- (2005). Políticas públicas para el desarrollo local del ámbito municipal. A. Acosta, coord. *Democracia, desarrollo y políticas públicas*. Guadalajara: CUCEA/Universidad de Guadalajara, pp. 55-77.
- Calvo, B. (1999). Descentralización educativa y alternancia política en chihuahua. V. A. Espinoza, coord. *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*. México: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 79-128.
- Cámara de Diputados (2002). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Consultado el 29 de diciembre de 2011 en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf.
- Coffey, A. y P. Atkinson (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Cohen, M. D., March, J. G. y J. P. Olsen (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. Traducción por G. Romo y C. Quintero. *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, vol. XX, núm. 2, II semestre, pp. 247-290.
- Comas, D. (2008). Parte II: Los métodos y las técnicas de producción y recogida de datos. *Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud*, pp. 65-128. Consultado el 5 de diciembre de 2012 en: www.injuve.es/contenidos.downloadtt.action?id=159693308.
- Consejo de Especialistas para la Educación (2006). *Los retos de México en el futuro de la educación*. México: SEP.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza.
- CSCE Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2014). La calidad de la educación. *Boletín Electrónico de Compromiso Social por la Calidad de la Educación*. México: Consejo Nacional del CSCE. Disponible en: compromisoporlaeducacion.mx/integrantes-del-consejo-nacional/.

- De la Orden, A. (2012). Innovación, evaluación y calidad en la educación. *Revista de Evaluación Educativa*, vol. 1, núm. 1. Consultado el 22 de septiembre de 2014 en: revalue.mx/revista/index.php/revalue/issue/current.
- Del Castillo, A. (2000). Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores. D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo, coords. *Reformando el gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 359-395.
- Delgado, J. (2007). Calidad y política educativa para la educación superior: el Banco Mundial y la UNESCO. A. León, A. Lozano y D. Pedraza, coords. *Las políticas educativas en México*. México: UPN/Pomares, pp. 91-119.
- Delors, J. (1997). *La educación encierra un tesoro*. México: UNESCO, Colección Educación y cultura para el nuevo milenio.
- Denzin, N. K. y Y. S. Lincoln (2011). Introducción general. La investigación cualitativa como disciplina y como práctica. N. K. Denzin y Y. S. Lincoln, comps. *El campo de la investigación cualitativa. Manual de investigación cualitativa*. Vol. I. Barcelona: Serie Metodología de las Ciencias Sociales/Gedisa, pp. 43-101.
- De Vries y Álvarez (2005). Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana. *Revista de la Educación Superior*, XXXIV, 2 (34): 81-105.
- Elder, C. D. y R. W. Cobb (1992). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. L. F. Aguilar, ed. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas, 3, pp. 77-104.
- Elmore, R. F. (1992a). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. L. F. Aguilar, ed. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas, núm. 4, pp. 185-249.
- (1992b). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. L. F. Aguilar, ed. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas núm. 4, pp. 251-280.
- Espinoza, V. A., coord. (1999). *Modernización educativa al norte de México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Fayol, H. (1961). *Administración industrial y general*. México: Herrero Hermanos.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. México: Universidad Iberoamericana.
- Galindo, L. J. (1998). Etnografía. El oficio de la mirada y el sentido. L. J. Galindo, coord. *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. México: Serie Educación/Pearson, pp. 347-383.
- GF Gobierno Federal (2013). *Ley General de Desarrollo Social*. México: DOF.

- GF-SNTE Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2008). *Alianza por la calidad de la educación*. México: GF/SNTE.
- Gómez, D. (2000). *Educación en el federalismo: la política de descentralización educativa en México*. Guadalajara: ITESO/SEJ/Universidad de Guadalajara/Universidad de Colima.
- Goodin, R., comp. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Gourevitch, P. (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México: FCE.
- Guevara, G. (1992). *La catástrofe silenciosa*. México: FCE, Colección Educación y Pedagogía.
- Gundermann, H. (2008). El método de los estudios de caso. M. L. Tarres. *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: El Colegio de México/FLACSO/Porrúa, pp. 251-288.
- Hecho, H. (1992). Las redes de asuntos y el poder ejecutivo. L. F. Aguilar, ed. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas, núm. 3, pp. 257-284.
- Herrera, J. (2002). Neocorporativismo y democracia en México. *Argumentos*. México: UAM-Xochimilco, núm. 42, agosto, pp. 117-146.
- House, E. (1994). *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Morata.
- INEE Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2004). *La calidad de la educación básica en México*. México: INEE.
- Jordan, A. G y J. J. Richardson (1983). Policy communities: the british and european style. *Policy Studies Journal*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., núm. 11, pp. 603-615.
- y K. Schubert (1992). A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., vol. 21, febrero, pp. 7-28.
- Jupp, V. (2006). *The Sage Dictionary of social research methods*. Londres: Sage Publications.
- Kickert, W. J. M. y J. F. Koppenjan, eds. (1998). *Managing complex networks*. Londres: Sage Publications.
- Klijn, E. (1998). Policy networks: an overview. W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan, eds. *Managing complex networks*. Londres: Sage Publications, pp. 14-34.
- Lasswell, H. D. (1992a). La orientación hacia las políticas. L. F. Aguilar, ed. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas, núm. 1, pp. 79-103.
- (1992b). La concepción emergente de las ciencias de políticas. L. F. Aguilar, ed. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas núm. 1, pp. 105-117.

- Latapí, P. (1980). Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976. México: Nueva Imagen.
- (1996). *Tiempo educativo mexicano II*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- , coord. (1998). Un siglo de educación nacional: una sistematización. *Un siglo de educación en México*. Tomo I. México: FCE/CONACULTA, pp. 21-42.
- (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.
- (2008). *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de Educación*. México: FCE.
- (2009). *Finale prestissimo. Pensamientos, vivencias y testimonios*. México: FCE.
- Lindblom, C. E. (1992). La ciencia de salir del paso. L. F. Aguilar, ed. *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas, núm. 2, pp. 201-225.
- Loera, A. y F. Sandoval (1999). La innovación educativa en el proceso de descentralización educativa en el estado de Chihuahua. M. del C. Pardo, coord. *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México, pp. 399-485.
- Lowi, T. J. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. L. F. Aguilar, ed. *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas, núm. 2, pp. 89-117.
- Loyo, A. (2010). Política educativa y actores sociales. A. Arnaut y S. Giorguli, eds. *Educación*. Vol. VII. México: El Colegio de México, Colección Los grandes problemas de México, pp. 185-207.
- M. de Ibarrola y A. Blanco (1999). Estructura del sindicalismo docente en América Latina. *Propuesta educativa*. México: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico, núm. 2, año X, pp. 3-8.
- Majone, G. (2006). Agenda setting. M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin, eds. *The Oxford handbook of public policy*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 228-247.
- Maradones, J. M. (2001). *Filosofía de las ciencias humanas y sociales. Materiales para la fundamentación científica*. México: Ediciones Coyoacán.
- Marchesi, Á. (2009). Los resultados de las evaluaciones y su papel en las políticas educativas. E. Marin y F. Martínez, coords. *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: OEI/Fundación Santillana, Colección Metas Educativas 2021, pp. 161-168.
- Marsh, D. y R. Rhodes (1992). *Policy networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Martínez Rizo, F. (1996). *La calidad de la Educación en Aguascalientes. Diseño de un sistema de monitoreo*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes/IEA.
- (2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*. México: OEI, núm. 27, pp. 35-56.

- (2009). Evaluación formativa en aula y evaluación a gran escala: hacia un sistema más equilibrado. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 2. Consultado el 3 de octubre de 2012 en: redie.uabc.mx/vol11no2/contenido-mtzrizo2.html.
 - (2009a). La evaluación de la calidad de los sistemas educativos: propuesta de un modelo. E. Martín y F. Martínez, coords. *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: OEI/Fundación Santillana, Colección Metas Educativas 2021, pp. 27-39.
 - (2010). Los indicadores como herramienta para la evaluación de la calidad de los sistemas educativos. *Sinética*. ITESO, núm. 35, julio-diciembre, pp. 1-17. Consultado el 3 de octubre de 2012 en: www.sinectica.iteso.mx/?seccion=articulo&lang=es&id=497_los_indicadores_como_herramientas_para_la_evaluacion_de_la_calidad_de_los_sistemas_educativos.
- Martínez, F. y E. Blanco (2010). La evaluación educativa. Experiencias, avances y desafíos. A. Arnaut y S. Giorguli, eds. *Educación*. Vol. VII. México: El Colegio de México, Colección Los grandes problemas de México, pp. 89-123.
- Mejía, J. A. (1999). Federalismo e innovación educativa en México: el caso de Nuevo León. M. del C. Pardo, coord. *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México, pp. 243-300.
- Mendizábal, N. (2007). Los componentes del diseño flexible en investigación cualitativa. I. Vasilachis, coord. *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa, pp. 65-105.
- Meneses, E. (1998). El saber educativo. P. Latapí, coord. *Un siglo de educación en México*. Tomo II. México: FCE/CONACULTA, pp. 9-45.
- Meyer, J. W. y B. Rowan (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. W. W. Powell y P. J. DiMaggio, comps. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE, pp. 79-103.
- Meza, A. (1998). Los libros de texto. P. Latapí, coord. *Un siglo de educación en México*. Tomo II. México: FCE/CONACULTA, pp. 46-58.
- Miles, M. B. y A. M. Huberman (1994). *Qualitative data analysis: an expanded source book*. Thousand Oaks: Sage.
- Mintzberg, H. (1991). *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Moctezuma, E. (1994). *La educación pública frente a las nuevas realidades: una visión de la modernización de México*. México: FCE.
- Neiman, G. y G. Quaranta (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. I. Vasilachis, coord. *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa, pp. 213-237.
- Noriega, M. (2010). Sistema Educativo Mexicano y organismos internacionales: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. A. Arnaut y S. Giorguli, eds. *Educación*.

- Vol. VII. México: El Colegio de México, Colección Los grandes problemas de México, pp. 659-685.
- Olvera, A. J., coord. (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Universidad Veracruzana/FCE.
- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. México: FCE.
- (1998). El ámbito sectorial: la descentralización de la educación en México. C. Ornelas, coord. *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993*. México: CIDE/Porrúa, pp. 281-348.
- Padua, J. (1998). La educación en las transformaciones sociales. P. Latapí Sarre, coord. *Un siglo de educación en México*. Tomo I. México: FCE/CONACULTA, pp. 84-149.
- Pardo, M. del C. (1999). El órgano central: la tarea normativa y reguladora. M. del C. Pardo, coord. *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México, pp. 101-123.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Pressman, J. L. y A. Wildavsky (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: FCE.
- Ravela, P. (2006). *Para comprender las evaluaciones educativas. Fichas didácticas*. Santiago de Chile: PREAL. Consultado el 6 de noviembre de 2011 en: www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-125590_archivo_pdf.pdf.
- Ravela, P., P. Arregui, G. Valverde, R. Wolfe, G. Ferrer, F. Martínez Rizo, M. Aylwin y L. Wolf (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Santiago de Chile: Colección Cuadernos/PREAL. núm. 40, marzo, pp. 1-20.
- Rhodes, R. A. W. (2006). Policy network analysis. M. Morán, M. Rein y R. E. Goodin, eds. *The Oxford handbook of public policy*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 425-447.
- Rivera, L., Y. Cuevas y A. E. Machuca (2013). La investigación sobre las políticas de educación básica. A. Maldonado, coord. *Educación y ciencia: políticas y producción del conocimiento 2002-2011*. México: COMIE/ANUIES, Colección Estados del Conocimiento, pp. 37-81.
- Rodríguez, R. (1999). Modernización y cambio institucional de la educación en Nuevo León. V. A. Espinoza, coord. *Modernización educativa al norte de México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 15-74.
- Rodríguez, W. (2010). El concepto de calidad educativa: una mirada crítica desde el enfoque histórico cultural. Revista electrónica *Actualidades Investigativas en Educación*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, vol. 10, núm. 1, pp. 1-28.
- Rogel, R. (2004). *Los laberintos de la descentralización educativa*. México: Gernika.

- Romero, J. J. (1999). Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. W. W. Powell y P. J. DiMaggio. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE, pp. 7-29.
- Rueda, F. (1996-1997). Dilemas, retos y escenarios del sindicalismo mexicano. *Horizonte Sindical*. México: Instituto para Estudios Educativos y Sindicales de América, junio-septiembre, pp. 23-68.
- Ruiz, F. J. (1999). El proceso de federalización educativa en Oaxaca. M. del C. Pardo, coord. *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México, pp. 487-519.
- Santizo, C. y E. Cabrero (2004). *Transparency in education. Quality Schools Programme in Mexico*. París: IIEP.
- Schlemenson, A. (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional. Un compromiso reflexivo con la acción*. Buenos Aires: Paidós.
- Schmelkes, S. (2009). Política educativa y evaluación. *Ceremonia de reconocimiento a Felipe Martínez Rizo por su importante contribución al desarrollo de la evaluación educativa*. México: INEE/COMIE/OCE/UPN/CONEVAL, pp. 17-23.
- Schriewer, J. (2011). Sistema Mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada. M. Caruso y H.-E. Tenorth. *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*. Buenos Aires: Granica, pp. 41-105.
- SEP Secretaría de Educación Pública (1992). *Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica*. México: SEP.
- (1993). *Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación*. México: SEP.
- (2013a). *Reforma a la Ley General de Educación*. México: Poder Ejecutivo/SEP.
- SEP Secretaría de Educación Pública-SNTE Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1993). *Lineamientos generales de carrera magisterial*. México: SEP.
- (1998). *Lineamientos de carrera magisterial*. México: SEP.
- Sierra, F. (1998). Función y sentido de la entrevista en investigación social. L. J. Galindo, coord. *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. México: Pearson, Serie Educación, pp. 277-345.
- Simons, H. (1964). *El comportamiento administrativo*. México: Aguilar.
- (2011). *El estudio de caso: teoría y práctica*. Tema: Métodos de investigación/evaluación. Madrid: Morata.
- Stake, R. E. (2010). *Investigación con estudio de caso*. Pedagogía. Manuales. Madrid: Morata.
- Stiglitz, J. (2003). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- Strauss, A. y J. Corbin (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Surel, Y. (2006). Relaciones entre la política y las políticas públicas. R. Franco y J. Lanzaro, coords. *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*. Buenos Aires: CEPAL/FLACSO/Ministère des Affaires Étrangères/Miño y Dávila Editores, pp. 43-73.
- Taylor, F. W. (1961). *Principios de administración científica*. México: Herrero Hermanos.
- Tiana, A. (2008). Calidad, evaluación y estándares: algunas reformas recientes. Á. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll, coords. *Calidad, equidad y las reformas de la enseñanza*. Madrid: OEI/Fundación Santillana, Colección Metas Educativas 2021, pp. 113-123.
- Van Waarden, F. V. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*. Vol. 21. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., pp. 29-52.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición de política pública. *Desafíos*. Bogotá: Universidad del Rosario, núm. 20, semestre I, pp. 149-187.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research. Design and Methods*. EUA: Sage Publications, Inc.
- Zorrilla, M y L. Villa Lever, coords. (2003). *Políticas educativas. Educación básica, educación media superior*. Vol. 9. México: COMIE/SEP/CESU, Colección La Investigación Educativa en México 1992- 2002.
- Zurbriggen, C. (2004). Redes, actores e instituciones. *Reforma y Democracia*. Caracas: CLAD, núm. 30, octubre, pp. 1-13.

Bibliografía utilizada en el análisis de datos

- Bazán, A. y N. Vega (2010). La enseñanza del español en la primaria mexicana. *Revista Mexicana de Psicología*. México: SMP, vol. 27, núm. 2, pp. 205-220.
- Calderón, D. (2008). Sociedad civil y educación. *El Financiero*. México, 29 de octubre.
- Cámara de Diputados (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Consultado el 03 de octubre de 2013 en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm.
- (2013). Reforma a los artículos 3° y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Consultado el 29 de agosto de 2014 en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf.
- Candela, A. (2006). Comentarios a los programas de Ciencias I, II y III en el marco de la RES. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. México: COMIE, vol. 11, núm. 31, pp. 1451-1462.
- Coalición Ciudadana por la Educación (2010). Muévete por la Educación. *Educación 2001*, núm. 187, diciembre, pp. 7-10.
- CSCE Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2002). *Acta constitutiva*. Consultado el 15 de noviembre de 2012 en: compromisoporlaeducacion.mx/consejo-nacional/constitucion-del-consejo/.

- (2012a). *10 preguntas por la educación*. Consultado el 5 de diciembre de 2012 en: compromisoporlaeducacion.mx/2012/06/10-preguntas-por-la-educacion/.
- (2012b). *Acciones 2012*. Consultado el 5 de diciembre de 2012 en: compromisoporlaeducacion.mx/2012/02/acciones-2012/.
- (2012c). *Agenda ciudadana de política educativa*. Consultado el 5 de diciembre de 2012 en: compromisoporlaeducacion.mx/2012/06/agenda-ciudadana-de-politica-educativa/.
- Congreso de la Unión (2000). Debate sobre la obligatoriedad de la educación preescolar. *Crónica Legislativa* (México), núm. 13, pp. 31-37. Consultado el 11 de enero de 2011 en: www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/proces1.htm.
- Díaz-Barriga, F. (2012). Reformas curriculares y cambio sistémico: una articulación ausente pero necesaria para la innovación. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*. México: UNAM-IISUE/Universia, vol. III, núm. 7, pp. 23-40.
- DIE Departamento de Investigaciones Educativas (2008). No a la reforma curricular improvisada. *Cero en conducta*, año 23, núm. 55, agosto, pp. 133-136.
- (2008a). No a la reforma curricular improvisada. *Educación 2001*, núm. 163, diciembre, pp. 14-16.
- Figueroa, A. (2011). Inicia trabajos SNTE para mejorar modelo educativo. *La Crónica de Hoy*. México, 21 de mayo. Consultado el 21 de enero de 2014 en: www.cronica.com.mx/notas/2011/579832.html.
- García, A. P. (2001). *Los usos del libro de texto en la práctica docente cotidiana de tercero y cuarto de primaria: un estudio cualitativo*. Tesis, 34. México: DIE/CINVESTAV/IPN.
- García, M. G. (s. a.). La participación de los padres de familia en educación, siglo XIX y XX. México: ISIDM. Consultado el 21 de junio de 2013 en: www.biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/hm/articulos/sec_9.htm.
- García-Lascuráin, M. A. (2011). *La participación social en el diseño de políticas públicas educativas: análisis comparativo de la Consulta Nacional sobre la Reforma Integral de la Educación Secundaria, México (2005-2006) y el Debate Nacional sobre el Futuro de la Escuela, Francia (2002-2003)*. Tesis para optar al grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas. México: FLACSO.
- Gómez, N. (2014). Nuevo modelo educativo estará listo en 2015: SEP. *El Universal*. México, 10 de octubre. Consultado el 14 de octubre de 2014 en: www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/nuevo-modelo-educativo-estara-en-2015-sep-1045088.html.
- Gradilla, M. (1995). *El juego del poder y del saber. Significación, norma y poder en la Universidad de Guadalajara. Socioanálisis de una institución en conflicto*. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos.
- Guevara, G., coord. (2012). Introducción. *La reforma educativa*. México: Cal y Arena, pp. 13-33.

- (2012). El SNTE contra los maestros. *Milenio*. México, 4 de junio, Sección Al frente.
- Hernández, L. (2013.) Errores en libros de texto: abundan dedazos, confunden colores y escriben “ocaciona”. *Excélsior*. México, 9 de agosto, Sección Nacional.
- Hopkins, D., E. Ahtaridou, P. Matthews, Ch. Posner y D. Toledo (2007). *Reflections on the performance of the mexican education system*. Consultado el 14 de mayo de 2014 en: www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/93128/5/Mex_PISA-OCDE2006.pdf.
- INEE Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2005). *PISA para docentes*. México: INEE.
- (2008). *PISA en el aula: lectura*. México: INEE.
- (2009). *El aprendizaje en tercero de secundaria en México. Informe sobre los resultados de EXCALE 09, aplicación 2008*. México: INEE.
- (2009a). *Panorama educativo 2009*. México: INEE.
- (2013). *México en PISA 2012*. México: INEE.
- (2013a). *Base de datos de pruebas PISA y EXCALE*. Consultado el 03 de octubre de 2013 en: www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos
- (2013b). *Acerca de los Excale*. Consultado el 03 de octubre de 2013 en: www.inee.edu.mx/explorador/queSonExcale.php.
- (2013c). *Excale*. Textos de divulgación. México. Consultado el 03 de octubre de 2013 en: www.inee.edu.mx/images/stories/2013/principal/Excale_dipticoOK130813.pdf.
- (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. México: INEE.
- La Jornada (2003). Por falta de recursos el preescolar se impartirá con opción no escolarizada: educación pública. *La Jornada*. México, 20 de diciembre, Sección Sociedad y Justicia. Consultado el 22 de mayo de 2013 en: www.jornada.unam.mx/2003/12/20/035n2soc.php?printver=0&fly=2.
- (2009). Cancela la SEP por e-mail reunión de los consejos consultivos interinstitucionales. *La Jornada*. México, 4 de septiembre, Sección Sociedad y Justicia. Consultado el 21 de febrero de 2014 en: www.jornada.unam.mx/2009/09/04/sociedad/041n3soc.
- López, D. (2012). Aportes del INEE a las políticas educativas para disminuir la vulnerabilidad a la exclusión educativa. *INEE una década de evaluación 2002-2012*. México: INEE, pp. 142-145.
- Méndez, E. (2014). ENLACE no se suspende se pospone para 2015: Chuayffet. *Excélsior*. México, 4 de febrero. Consultado el 10 de febrero de 2014 en: www.excel-sior.com.mx/nacional/2014/02/04/941829.
- MP Mexicanos Primero (2012). Cuatro caminos para la transformación. *Ahora es cuando*. México: MP, pp. 25-40.

- (2013) *¿Quiénes somos?* Consultado el 10 de abril de 2013 en: www.mexicanosprimero.org/mexicanos-primero/iQuienes-somos.html.
- Ministerio de Educación (2013). *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*. España. Consultado el 27 de enero de 2014 en: www.mecd.gob.es/dctm/cee/informe2013/consejoescolarestadoinforme2013.pdf?documentId=0901e72b8175bb55.
- Miranda, F. (2007). La reforma de la educación secundaria en México. Una experiencia de política pública en México. W. Parsons, coord. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, pp. 763-771.
- (2010). La reforma curricular de la educación básica. A. Arnaut y S. Giorguli, eds. *Educación*. Vol. VII. México: El Colegio de México, Colección Los grandes problemas de México, pp. 35-60.
- Miranda, F. y R. Reynoso (2006). La reforma de la educación secundaria en México: elementos para el debate. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. México: COMIE, vol. 11, núm. 31, pp. 1427-1450.
- Moreles, J. (2011). El uso de la investigación en la reforma de la educación preescolar en México. Un caso de evidencia basada en la política. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. México: COMIE, vol. 16, núm. 50, pp. 725-750.
- Muévete por la Educación (2011). *Pregunta a Felipe Calderón*. Consultado el 11 de enero de 2014 en: porlaeducacion.com/2011/11/17/preguntale-a-calderon/.
- Notimex (23 de junio de 2004). Piden diputados comparecencia del titular de la SEP. *Agencia Notimex, México*. Consultado el 23 de enero de 2014 en: www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/373056.html#.
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2006). *PISA 2006. Marco de evaluación. Conocimientos y habilidades en ciencias, matemáticas y lectura*. Consultado el 15 de octubre de 2012 en: www.oecd.org/dataoecd/59/2/39732471.pdf.
- (2010). PISA 2009. Mensajes clave para México. *Mejores políticas para una vida mejor*. Consultado el 15 de octubre de 2012 en: www.oecd.org/centrodemexico/medios/46640394.pdf.
- (2011). *OECD Economic Surveys: México 2011*. OECD Publishing. Consultado el 18 de mayo de 2011 en: dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-en.
- (2013). PISA 2012-resultados para México. *Nota país*. Consultado el 10 de diciembre de 2013 en: www.oecd.org/centrodemexico/medios/Mexico%20Country%20Note_SPANISH_final%20GRI_EGcomments_02_12_2013%20final.pdf.
- OCE Observatorio Ciudadano de la Educación (2002). Compromiso social por la calidad de la Educación. *Comunicados del Observatorio Ciudadano de la Educación sobre Política y Educación*. México: OCE, julio.

- (2004). La reforma de secundaria. *Comunicados del Observatorio Ciudadano de la Educación sobre Políticas y Programas*. México: OCE.
- (2005). El debate por la RIES. *Debate Educativo*. México: OCE, núm. 12, julio, pp. 1-7.
- (2009). Alianza por la Calidad de la Educación: entre la crítica y la apariencia. *Este País*. México: OCE, núm. 217, abril, pp. 70-74.
- Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI.
- (2012). *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*. México: Siglo XXI.
- Poy, L. (2014). Historia de terror, proceso de deterioro de los libros de texto. *La Jornada*. México, Sección Sociedad y Justicia, 12 de enero, p. 29.
- Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Consultado el 03 de abril de 2011 en: www.uaemex.mx/planeacion/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf.
- (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Consultado el 03 de abril de 2011 en: pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf.
- (2007a). *Proyecto Visión México 2030*. Consultado el 03 de octubre de 2011 en: www.vision2030.gob.mx/.
- Proceso (2013). Detienen a Elba Esther Gordillo por desvío de recursos del SNTE. *Proceso.com.mx*. México, Sección Nacional, 26 de febrero. Consultado el 27 de febrero de 2013 en: www.proceso.com.mx/?p=334729.
- Quintanilla, S. y C. Lartigue (2007). Qué opinan los niños acerca de los libros de texto de ciencias naturales. Memorial de las cartas enviadas a la SEP, 2000-2006. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. México: COMIE, vol. 12, núm. 035, pp. 1405-1424.
- Reforma (11 de mayo de 2007). Pliego petitorio de la sociedad civil. Inserción pagada. *Reforma*. México.
- Reforma (16 de febrero de 2009). La sociedad toma la palabra por el derecho a la educación de calidad para niños, niñas y jóvenes de México. *Reforma*. México.
- Ravela, P. (2012). La experiencia del INEE en la difusión de resultados para docentes. *INEE una década de evaluación 2002-2012*. México: INEE, pp. 134-136.
- Revista AZ (mayo de 2008). Es el momento de la negociación salarial para maestras y maestros, ¿y la calidad educativa? *Voz de la Sociedad Civil en Educación*, núm. 9, p. 62.
- Sandoval, F. (2007). La reforma que necesita la secundaria mexicana. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. México: COMIE, vol. 12, núm. 032, pp. 165-182.
- Santibáñez, L., J. F. Martínez, A. Datar, P. J. McEwan, C. Messan-Setodji y R. Basurto-Dávila (2006). *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*. México: RAND Education/SEP. Consultado el 12 de octubre de 2013 en: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.sum.pdf.

- Santibáñez, L. y J. F. Martínez (2010). Políticas de incentivos para maestros: carrera magisterial y opciones de reforma. A. Arnaut y S. Giorguli, eds. *Educación*. Vol. VII. México: El Colegio de México, Colección Los grandes problemas de México, pp. 125-158.
- Santos, A. y A. Delgado (2012). La difusión de los resultados un desafío de la evaluación educativa. *INEE una década de evaluación 2002-2012*. México: INEE, pp. 128-133.
- SEP Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.
- (2013). *ENLACE. Educación básica. Resultados anteriores y 2013*. Consultados el 10 de noviembre de 2013 en: www.enlace.sep.gob.mx/ba/resultados_anteriores/, y www.enlace.sep.gob.mx/content/gr/docs/2013/historico/00_EB_2013.pdf.
- SEP Secretaría de Educación Pública-SEByN Subsecretaría de Educación Básica y Normal (2002). *Reforma Integral de la Educación Secundaria. Documento base. Documento de trabajo*. México: SEP-SEByN.
- (2003). *Fundamentos y características de una nueva propuesta curricular para educación preescolar*. Documento para la discusión nacional. México: SEP/SEByN. Consultado el 15 de marzo de 2014 en: www.reformapreescolar.sep.gob.mx/ACTUALIZACION/PROGRAMA/FUNDAMENTOS.PDF
- (2004). *Programa de Educación Preescolar 2004*. México: SEP.
- (2004a). *Reforma Integral de Educación Secundaria ¿Por qué es necesario reformar la educación secundaria?* México: SEP/SEByN. Consultado el 14 de mayo de 2014 en: www.cneq.unam.mx/programas/actuales/especial_maest/1_uas/0/07_material/maestria/11_proy_aulaI/archivos/programa/reforma%20integral%20de%20secundaria.pdf.
- SEP Secretaría de Educación Pública (2006a). *Plan de estudios 2006*. México: SEP.
- (2006b). *Reforma de la Educación Secundaria. Primera etapa de implementación*. México: SEP/SEB.
- (2007a). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México: SEP.
- (2007b). *Correspondencia entre el PSE 2007-2012 y las recomendaciones de la OCDE, en su análisis del sistema escolar mexicano a la luz de PISA 2006*. Consultado el 15 de septiembre de 2013 en: www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/93128/5/PSE-PISAV2.pdf.
- (2011a). *Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica*. México: SEP. Disponible en: estudiaen.jalisco.gob.mx/cepse/
- (2011b). *Plan de estudios 2011. Educación básica*. México: SEP.
- SEP Secretaría de Educación Pública-SNTE Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2006). *Informe general. Consulta nacional sobre la Reforma Integral de la Educación Secundaria*. México: SEP/SNTE.

- (2011). *Acuerdo para la evaluación universal de docentes y directivos en servicio de educación básica*. México: SEP/SNTE.
- SNTE Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2007). *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI: conclusiones y propuestas del IV Congreso Nacional de Educación y II Encuentro Nacional de Padres y Maestros*. México: SNTE.
- Suma por la Educación (2013). *¿Quiénes somos?* Consultado el 10 de abril de 2013 en: www.sumaporlaeducacion.org.mx/.
- UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1990). *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*. Jomtien, Tailandia: UNESCO.
- (2000). *Conferencia Mundial Sobre Educación para todos*. Dakar, Senegal: UNESCO.
- UNPF Unión Nacional de Padres de Familia (2012). *Historia*. Consultado el 21 de junio de 2013 en: unpf.mx/interior.php?liga=quienes.html.
- Valenti, G. y G. del Castillo (1997). Interés público y educación superior: un enfoque de política pública. A. Mungaray y G. Valenti, coords. *Políticas públicas y educación superior*. México: ANUIES.

*Red de política y toma de decisiones: el uso de los resultados de las evaluaciones
de logro educativo en la Reforma Integral de Educación Básica en México*

Núm. 1

Se terminó de editar en mayo de 2017

en Epígrafe, diseño editorial

Verónica Segovia González

Ninos Héroes 3045, interior A-1, Jardines del Bosque

Guadalajara, Jalisco, México

La edición consta de 1 ejemplar