



Para citar este artículo, le recomendamos el siguiente formato:

Zorrilla, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2). Consultado el día de mes de año en:

<http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

Revista Electrónica de Investigación Educativa

Vol. 4. No. 2, 2002

Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas

Ten Years After the *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* in Mexico: Challenges, Dilemmas and Perspectives

Margarita Zorrilla Fierro
mmzorril@correo.uaa.mx
Departamento de Educación
Universidad Autónoma de Aguascalientes

Ave. Universidad 940
Fracc. Bosques del Prado, 20100
Aguascalientes, Ags., México

Resumen

Por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), el sistema educativo mexicano (SEM) ingresa a una reforma compleja. A diferencia de las reformas anteriores, ésta descentraliza el sistema, renueva el currículo, produce nuevos materiales, implanta programas compensatorios y nuevas formas de financiamiento, ingresa la evaluación, hace obligatoria la secundaria y amplía el calendario escolar.

Esta reforma ha evidenciado las deficiencias y el agotamiento al que había llegado el SEM, por lo que no parece posible lograr con lo mismo los propósitos de calidad y equidad.

En este ensayo se presenta un análisis crítico de algunos elementos que caracterizan al SEM a finales del siglo veinte. Se focaliza en las razones de la descentralización y la reforma educativa; en los retos y tensiones que enfrenta el sistema y, en especial, se aborda el tema de la gestión institucional y se delinea una propuesta para su transformación.

Palabras clave: Política educativa, sistemas educativos, reforma educativa.

Abstract

Due to the *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (1992), the Mexican educational system (SEM) initiates a complex reform. Contrary to previous reforms, this one decentralizes the system, renews the educational curricula, produces new materials and implements compensatory programs, as well as new methods of financing and evaluating. The compulsory education was augmented from 6 to 9 years, and there was an increase of school days from 180 to 200. This reform has revealed the deficiencies and exhaustion that the SEM had accumulated, but it does not seem possible that the goals of quality and equity will be achieved. This essay is focused on a critical analysis of the Mexican educational system's characteristics at the end of the twentieth century; it pays special attention to its challenges, dilemmas and perspectives, as well as to the institutional handling of the organizational structure; a final proposal is offered.

Key words: Educational policy, educational systems, educational reform.

Introducción

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

La descentralización de la educación básica y la formación de maestros es una decisión política y ha provocado que los estados¹ asuman sus nuevas responsabilidades de muy diversa manera. El proceso de descentralización y la reforma educativa han producido una nueva gama de problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, así como una combinación inestable de consensos, rechazos, expectativas, incertidumbres y viejas prácticas que apenas empiezan a explorarse. Al ingresar nuevos actores en el escenario de la política educativa nacional aparecen o se hacen evidentes nuevas dificultades y obstáculos o

nuevas posibilidades para la conducción del sistema educativo y para su desarrollo futuro.

El sistema educativo, la política educativa y los actores implicados en su desarrollo son temas de interés de la opinión pública, los políticos, los investigadores y los educadores.

El propósito de este ensayo es presentar un análisis crítico de algunos elementos que han caracterizado el devenir del SEM, en particular de la educación básica, en la última década del controvertido siglo XX. El trabajo centra su atención en las razones de la descentralización y la reforma educativa; en los retos y tensiones que es necesario enfrentar y superar, en especial lo que se refiere a la gestión institucional del sistema y, finalmente, se aborda un planteamiento inicial de cuáles son los escenarios posibles del desarrollo futuro del SEM.² Antes de entrar en materia se precisan algunos conceptos clave.

Por sistema educativo entiendo el conjunto de políticas, instituciones, procesos, sujetos y actores, cuyo propósito es ofrecer un servicio que garantice el derecho de toda persona a la educación; en términos actuales se trata de asegurar una educación de calidad con equidad para todos.

Siguiendo el trabajo de Reimers (1995), las políticas educativas hacen referencia al conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo. El funcionamiento de un sistema educativo manifiesta un conjunto de políticas educativas que pueden ser explícitas o implícitas. Las políticas explícitas son aquéllas diseñadas para producir ciertos estados en el equilibrio del sistema, mientras que las implícitas son las que, por omisión, por no decidir atender o cambiar ciertos aspectos del sistema, equivalen a la decisión de mantener un estado presente de acciones. La reforma de las políticas educativas hace referencia al conjunto de acciones deliberadas por cambiar el “equilibrio” de un sistema educativo, mediante la configuración de insumos, procesos o productos.

Cambio, reforma e innovación son los tres vértices de un triángulo cuya geometría aún no conseguimos descifrar plenamente. Pero valga una sencilla diferenciación. Por reforma educativa nos referiremos a las intervenciones de política propuestas y conducidas “desde arriba”, a nivel macrosistémico y son diseñadas o impulsadas desde los estados/gobiernos o los organismos internacionales. En tanto que la innovación se refiere a las intervenciones que tienen lugar “desde abajo”, en el ámbito local o lo estrictamente institucional de una escuela. El término “cambio” se referirá a los efectos observados como resultado de procesos de reforma, de innovación o de ambos (Torres, 2000a, 2000b).

Procesos es un término que se refiere al “conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial” (Real Academia de la Lengua Española, 1994). En los sistemas educativos es posible clasificar los procesos en: pedagógicos, administrativo-burocráticos, técnico-profesionales y políticos.

Otro concepto importante es el de “actor” del sistema educativo, el cual se vincula con la noción de sujeto cuya comprensión es ineludible para entender el rumbo que adquieren las políticas educativas en un contexto y tiempo determinados.

Es posible encontrar a muchos actores:

[...] buscando un sentido a la educación y a la trama que en ella se teje entre políticas, instituciones, procesos y actores. Para algunos la trama parece enmarañada, como si se tratase de una dramática comedia de enredo en la que se puede quedar prisionero o alienado. [...] la idea de cruce de caminos nos posiciona en una cartografía que permite una opción, una elección: podemos como actores, elegir. [...] La educación puede pensarse entonces como el territorio de lo posible, entendiendo que lo posible es aquello que incluye al deseo, a sabiendas de que no será totalmente realizable. Lo posible toma formas de pequeñas cosas concretas y cotidianas que podrían ofrecer, para todos, un futuro más digno. Lo posible se define en la reflexión y la acción –en términos arendtianos de los sujetos/actores– (Frigerio, Poggi y Giannoni, 2000, pp. 10-12).

Cuando hablamos del “actor” nos referimos siempre a un sujeto que tiene márgenes de libertad para:

Desplegar prácticas y discursos en las instituciones, para dar cuenta de la posibilidad de crear, inventar y escapar a las contradicciones y a los determinismos. La noción de sujeto adquiere sus notas distintivas tanto desde el campo psíquico/subjetivo, como desde el objetivo/social. [...] El sujeto/actor atribuye a sus prácticas no sólo la posibilidad de reflejar el mundo, sino fundamentalmente la de transformarlo, aun cuando esta transformación pueda ser mínima o parcial [a los ojos de otros autores] (Frigerio *et al.*, p. 12).

El término “actor” requiere articular su significado con el de “ciudadano”, en el cual se fundamenta y sostiene la democracia. Así, “actor” remite necesariamente a la pertenencia a una colectividad. Es importante recuperar el concepto de sujeto/actor, que se traduce en una realidad viva en el SEM y en las instituciones, ya que el sujeto/actor, en lo individual y en lo colectivo, es quien construye mediante prácticas distintos sentidos posibles de la política educativa y el accionar del sistema.

Finalmente, por obstáculos o dificultades políticos entiendo el conjunto de intereses de los diversos sujetos/actores que se encuentran animados por la aspiración de tener poder. Un poder que se traduce en el manejo de información privilegiada, en la disposición de fondos, en la coordinación de personas y, en algunos casos, en el valor del servicio. De cómo se vayan resolviendo los equilibrios entre los distintos intereses, siempre en juego, dependerá el grado de éxito de las políticas educativas, el cual deberá observarse en el funcionamiento eficaz y singular de cada institución escolar.

Políticas, instituciones, procesos, sujetos/actores son elementos constitutivos de la compleja maquinaria de un sistema educativo. Comprender cada uno de ellos, así como las interrelaciones que guardan entre sí es condición necesaria, aunque no suficiente, para orientar la transformación de la educación en un espacio y tiempo particulares.

1. ¿Por qué descentralizar el SEM y por qué una reforma curricular y pedagógica?

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

Transitar del Estado tradicional –autoritario, patrimonialista y clientelar– hacia uno que se constituya como un auténtico instrumento de gobierno, es decir, que se distinga por compartir el liderazgo, su capacidad para crear consensos y distribuir la autoridad y el poder, así como por ser responsable de los resultados, implica una reforma profunda de su estructura, organización y modos cotidianos de actuación.

Los sistemas educativos en América Latina no han estado ajenos a estos procesos de reforma del Estado. Lo más conocido tiene que ver con la descentralización, es decir, con una postura que le apuesta a una mayor autonomía de la escuelas y para ello se requiere de transferir³ el poder de decisión del nivel central (gobierno federal) a niveles intermedios (gobiernos estatales).

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

Así, en 1992, la decisión política de reformar la educación se estructuró en tres líneas: la reorganización del sistema educativo mediante la descentralización⁴ y la inclusión de la participación social; la reformulación de contenidos y materiales educativos –que se ha traducido en la reforma curricular y pedagógica de la educación básica y la formación de maestros más importante de la segunda mitad

del siglo veinte—, y la revaloración de la función magisterial en la cual destaca el "Programa de carrera magisterial" como un mecanismo de promoción horizontal de los maestros.

La reforma educativa fue legitimada a nivel nacional no sólo por una decisión político-administrativa —la firma del ANMEB entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobernadores y el sindicato magisterial— sino también, por una decisión político-legislativa que culminó con la reforma al Artículo 3° de la Constitución que incluye la obligatoriedad de la educación secundaria, y la promulgación de la Ley General de Educación aprobadas en 1993.

El gobierno federal, a través de la SEP, conservó las funciones normativa, compensatoria y de evaluación, y dejó a los estados la operación del sistema. Algunos analistas consideran que la descentralización del sistema educativo mexicano está definida y regulada desde el centro, es decir, es una "descentralización centralizada". Sin embargo, hay razones que justifican la entrega parcial de la autonomía a los estados y que tienen que ver con la necesidad de: a) proteger los intereses nacionales, b) ejercer la función compensatoria entre regiones y c) evitar los problemas que podrían derivarse por la asimetría de información y falta de competencias locales. Así, en el contexto latinoamericano, México avanzó de un *nivel central* a un *nivel intermedio* en la toma de decisiones, de manera similar a Argentina (Di Gropello, 1999).

Por otro lado, la reforma curricular y pedagógica ya era una necesidad impostergable: los planes y programas de estudio reformados en los años setenta estaban agotados. La nueva reforma es inédita y de amplias dimensiones, tanto para la educación básica como para la formación inicial de maestros. Se reformulan los contenidos y de nuevo se organizan por asignaturas; se amplía y diversifica la producción de materiales educativos para alumnos y maestros; se propone el trabajo pedagógico con un enfoque constructivista, además, se incorpora una visión institucional de la escuela que exige nuevas formas y contenidos de trabajo a la supervisión y dirección escolar.

A diez años del inicio de este amplio y complejo proceso de reforma de la educación y del SEM se puede afirmar que sus efectos han sido positivos. Éstos se pueden observar principalmente en el incremento de la matrícula, en el mejoramiento de los indicadores de eficiencia terminal y en los índices de absorción de un nivel educativo a otro.⁵ No obstante, desde una perspectiva estructural, los cambios más profundos que requiere el SEM y la transformación de los modos de actuación de los distintos actores requieren de más tiempo y de estrategias claramente orientadas a conseguirlos.

2. Retos y tensiones que enfrenta el SEM

El sistema educativo es un ente vivo y, por ello, posee un dinamismo inherente. Como señala Carlos Ornelas (1995):

[...] uno de los rasgos distintivos del sistema educativo, en este fin de siglo es su movimiento. No sólo crecimiento y desarrollo, sino que es posible observar una transición de un estadio –aparentemente– agotado a otro que aún se alcanza a perfilar con nitidez, pero sobre el que actúan varias fuerzas que intentan determinar su futuro (pp. 11).

Esta reflexión tiene referentes concretos que hoy, en el marco político de transición democrática, es posible advertir tanto en el órgano central –la Secretaría de Educación Pública– como en los estados.

La pregunta que guía el desarrollo de este apartado es ¿qué aspectos del SEM pueden ser valorados como positivos y qué retos y tensiones están por resolverse?

Un análisis del devenir del SEM durante el siglo veinte permite resumir de manera breve sus logros más importantes.

En primer término hay que señalar que la educación ha sido una prioridad para el Estado mexicano. La aspiración de asegurar igualdad de oportunidades educativas para todos ha sido una meta de todos los gobiernos posrevolucionarios, incluso, lo sigue siendo para el actual gobierno federal.⁶ Tal aspiración se tradujo en la expansión cuantitativa del SEM en todos sus tipos, niveles y modalidades,⁷ lográndose la universalización de la educación primaria, el único nivel obligatorio hasta antes de 1993.

En conjunto, la matrícula del SEM pasó de 11,538,871 alumnos en 1970 a 30,206,150 en 2001. Para el mismo periodo, la educación primaria pasó de 9,248,190 a 14,833,889 (SEP, 2001, p. 56-72). De hecho la matrícula de este nivel logró estabilizarse en la década de los ochenta. Por otro lado, la expansión de la matrícula en educación media y superior también ha sido espectacular en el mismo periodo. Antes de la década de los noventa, desde fines de los años sesenta, el énfasis estuvo puesto sobre todo en la expansión del SEM; a mediados de los ochenta se advierte también una diversificación de modalidades educativas para atender una demanda caracterizada por su heterogeneidad.

Si bien la expansión cuantitativa del SEM es un reflejo del crecimiento de la población, todavía no existe una relación directamente proporcional entre ambos, es decir, el crecimiento de la población ha sido mayor que la respuesta del SEM. En este sentido el XII Censo Nacional de Población y Vivienda mostró que de 20 millones de niños y jóvenes de 6 a 14 años, cerca de un millón está fuera de la escuela básica obligatoria; si bien en números relativos representa 5%, la cantidad absoluta no es insignificante.

Las políticas modernizadoras de la última década del siglo veinte impulsaron de manera significativa el desarrollo del sistema educativo: al otorgar una nueva prioridad a la educación básica; al plantear la calidad y la equidad como los

objetivos de la reforma; al descentralizar la operación del SEM; al promover una mayor presencia de los padres de familia y la comunidad en la escuela; al percibir la reforma institucional como un punto de partida y de apoyo a la reforma curricular y pedagógica; al diseñar e implantar una reforma curricular y pedagógica con una fuerte orientación hacia el desarrollo de competencias (saber con, saber hacer); al ingresar la evaluación de resultados y la rendición de cuentas; al incrementar el tiempo de instrucción mediante la ampliación del calendario escolar a 200 días; al producir y diversificar libros de texto y materiales educativos para alumnos y maestros; al impulsar proyectos innovadores de introducción de modernas tecnologías en la escuela; al introducir nuevos esquemas para la promoción laboral de los maestros, como es la carrera magisterial, y las acciones para el perfeccionamiento docente y la reforma de la formación inicial; al incrementar los fondos públicos destinados a la educación (5.7% del PIB en 1994) y la recuperación salarial de los maestros (SEP, 1996); o al diseñar y llevar a cabo una serie de programas tendientes a compensar desigualdades.⁸

Con este enorme esfuerzo y el despliegue de energías y recursos materiales, financieros y humanos se ha conseguido incrementar las cifras de cobertura de la educación básica y los indicadores de eficiencia terminal. Sin embargo, los propósitos de calidad y equidad aún están lejos de lograrse.

Algunas cuestiones son evidentes: la reforma de la educación secundaria está postergada, los incrementos financieros para la educación fueron interrumpidos en 1995, la participación social continua es un anhelo, los resultados de distintos programas de evaluación nacionales e internacionales no han sido analizados y menos difundidos, y los que llegan a conocerse resultan insatisfactorios y la federalización de signo descentralizador es insuficiente e incompleta.

A pesar del impulso renovador de la reforma educativa de la última década del siglo XX, los resultados no han sido los esperados. La escuela pública en, general, si bien con honrosas excepciones, no ha conseguido renovar sus prácticas pedagógicas, la calidad en términos de los aprendizajes de los alumnos está aún lejos de conseguir los estándares planteados en el currículo y los desiguales niveles de aprovechamiento escolar entre regiones, estados, municipios y escuelas hablan de una inequidad en la distribución de las oportunidades para aprender, lo que como país, se ha definido como lo “básico” (SEP, 2001).

A diez años de la firma del ANMEB, México tiene un sistema educativo con luces y sombras. Los desafíos existen, en ocasiones son vistos con mayor claridad y en otras se prefiere ignorarlos.

Desde nuestro punto de vista los desafíos sustantivos que debe enfrentar el SEM con todos sus recursos –humanos, materiales, financieros– son la *calidad* y la *equidad* de la educación. Ambos están íntimamente relacionados; no existe el uno sin el otro, ni pueden enfrentarse de manera aislada.

El desafío de la calidad será, por largo tiempo, lograr que la extensa cobertura de la educación básica sea realmente una oportunidad para aprender, es decir, que ésta no constituye un privilegio ni un elemento de diferenciación o filtro social, sino que exista equidad en el acceso a experiencias de aprendizaje equiparables. La calidad se basa también en la pertinencia. Además, en un país pluricultural como México se requiere fomentar la interculturalidad para todos, y en la educación indígena la conservación, y el desarrollo de la propia cultura.

Al mismo tiempo, ante la diversidad de demandas de conocimiento por parte de la sociedad, la educación básica deberá garantizar como competencia esencial *aprender a aprender*, lo cual implica colocar en un lugar importante el desarrollo de competencias intelectuales y culturales que supone el dominio pleno de códigos fundamentales de comunicación y de relación con el conocimiento. Así, esta educación deberá:

Reivindicar el logro universal de las competencias sobre las cuales se constituyó la escuela contemporánea: el dominio de la palabra escrita del lenguaje matemático. Junto con estos dominios básicos están las actitudes y valores de solidaridad, respeto a la diferencia, servicio, búsqueda de la verdad, responsabilidad para llevar a buen término una tarea en lo individual y en lo colectivo; los hábitos y un comportamiento ético (Rangel, *et al.*, 2000, pp. 45-46).

En México como en el resto de los países latinoamericanos, la equidad ocupa un lugar central en los desafíos educativos y sociales. Las desigualdades sociales y, por ende, las educativas son un problema endémico y de naturaleza sistémica. La equidad no es sólo un problema para la educación; sin embargo, el SEM no tiene elección alguna: le toca enfrentarlo y resolverlo desde su ámbito de competencia.

A pesar de que los factores socioeconómicos tienen un peso específico importante para explicar los resultados escolares, también es cierto que la *escuela sí importa* y puede hacer la diferencia. Los estudios sobre la efectividad o eficacia escolar muestran que distintos factores del funcionamiento de la escuela (liderazgo del director, metas compartidas, ambiente de aprendizaje, enseñanza con propósitos, docentes con alto nivel profesional, altas expectativas sobre el logro académico de los alumnos, entre otros) explican las variaciones de logro educativo entre escuelas.⁹

Para superar los desafíos de la calidad y la equidad en la educación, el SEM necesariamente debe resolver otro tipo de retos que tienen que ver con sus formas de organización y de funcionamiento. Así, están los asuntos referidos a la descentralización (o federalización descentralizada); la necesidad de contar con sistemas de información y de evaluación eficaces y oportunos que fundamenten la toma de decisiones; la formación de cuadros para la gestión del sistema tanto a nivel federal como estatal; la consecución de fondos financieros diversificados y, por supuesto, la calidad de la formación inicial y en servicio de docentes y directivos escolares. Sin los medios adecuados, la calidad y la equidad en la educación podrán continuar sólo en el ámbito de las aspiraciones.

Parecería que hay una pregunta obligada ¿qué impide al SEM lograr sus propósitos de una educación de calidad con equidad para todos? La cuestión es que el SEM enfrenta al mismo tiempo un conjunto de tensiones o dilemas que al no resolverse, dificultan o incluso impiden su funcionamiento. Interesa aquí destacar sólo algunas de estas tensiones o dilemas.

a) Tensión entre lo local y lo nacional; entre lo federal, lo estatal y lo municipal. Esta tensión se manifiesta, por ejemplo, en el inacabado proceso de descentralización. El gobierno federal, al conservar la función normativa y la distribución de los recursos, restringe en los hechos el margen de acción de los gobiernos estatales (o locales), dejándolos mayormente como operantes. En los últimos cinco años parece que se asiste a un proceso de re-centralización, por el cual, el organismo central –la Secretaría de Educación Pública– no sólo establece las líneas de política educativa, sino también, las metas y las acciones programáticas; no obstante, el discurso oficial explícitamente afirma la necesidad de “fortalecer el federalismo”. Esta tensión y las maneras cómo se busca resolverla también tiene implicaciones en lo que se denomina la *gestión institucional* y su peculiar forma de organización y funcionamiento caracterizada por una estructura jerárquica y lineal. Este modo de gestión institucional se encuentra en todos los niveles estructurales del SEM, desde las oficinas centrales de la SEP y los estados, la dimensión regional y de zona, hasta el mismo centro escolar.

La trama de relaciones entre las estructuras centrales, las intermedias¹⁰ y la escuela es compleja y está mediada por intereses diversos: la educación de los niños y jóvenes no siempre es el objetivo prioritario. Si bien existen avances, aún son precarios y frágiles. Mientras no se construyan nuevas condiciones estructurales y políticas del funcionamiento del sistema educativo no será posible lograr una escuela que trabaje con autonomía, que sea responsable de los resultados del aprendizaje de sus alumnos y rinda cuentas de lo hecho para conseguirlos. ¿Cambiar el sistema educativo o cambiar la escuela? La respuesta es obvia, hay que cambiar ambos. Se requiere transformar las estructuras centrales e intermedias de los sistemas educativos nacional y estatales para apoyar la transformación de la escuela y sus actores (Zorrilla, 1999).

En otro orden se encuentran los tiempos del gobierno federal y los tiempos de los gobiernos estatales. En algunas entidades el cambio educativo *no* es una prioridad de sus gobiernos, mientras que en otras se producen acciones, a veces llamadas innovaciones, desarticuladas y dispersas. Además, los periodos de gobierno estatal no coinciden con los del gobierno federal. Los estados que tienen su programa de desarrollo educativo suelen ajustarlo o cambiarlo para responder a las demandas de los programas federales.

b) Tensiones entre lo político, lo administrativo burocrático, lo técnico profesional y lo pedagógico. Interesa destacar las tensiones que se producen entre distintos tipos de saberes y tiempos, ya que se encuentran relacionadas con

los sujetos/actores del sistema. Existen dificultades para identificar estos componentes, por lo cual no ha sido posible la construcción de una complementariedad de saberes. Nos referimos a los saberes políticos relacionados con la capacidad de negociación, concertación y creación de consensos; los saberes técnico-profesionales acerca de la gestión institucional, la planeación estratégica, la informática, la medición, la evaluación, lo pedagógico y curricular y otros más; los saberes burocrático-administrativos relativos al recorrido para cumplir con todos los pasos definidos por las normas y que se encuentran en el personal que ha visto transitar muchas administraciones de gobierno; y los saberes pedagógicos que se refieren al procesamiento de la nueva información derivada de la reforma y a los modos cómo los sujetos/actores de la vida cotidiana del sistema educativo resignifican las nuevas políticas y programas educativos.

En el caso de los tiempos –calificados de la misma manera: políticos, técnico-profesionales, administrativo-burocráticos y pedagógicos– basta ilustrar la gran dificultad que tiene el SEM para instalar en el salón de clases una reforma curricular y pedagógica como la presente, ya que los tiempos de re-aprendizaje de los maestros, directivos y supervisores, e incluso mandos medios, no coinciden con los tiempos políticos (gubernamentales o sindicales) asociados generalmente, a procesos electorales. Los tiempos técnico-profesionales necesarios para diseñar y operar, por ejemplo, un nuevo sistema de información escolar basado en datos individualizados o la incorporación de las nuevas tecnologías en las escuelas o diseñar y operar un sistema de evaluación, entre otros elementos. Los tiempos administrativo-burocráticos que exige cada proceso (asignación de personal, manejo de incidencias, elaboración de la nómina, distribución de libros o certificación) de acuerdo con la normatividad para no incurrir en desviaciones administrativas e incluso jurídicas. Y los tiempos pedagógicos que son los más largos, pues tienen que ver con los procesos de aprendizaje o re-aprendizaje y generalmente son los menos considerados en la toma de decisiones.¹¹

c) Tensión entre los propósitos de calidad con equidad y la eficiencia en el uso de los recursos. A pesar de que el discurso oficial alude a dichos propósitos, cuando se informan los resultados educativos los referentes son cuantitativos: espacios educativos los construidos, becas otorgadas y sus montos financieros, libros de texto distribuidos y cuestiones similares. Esto puede significar que se atiende la eficiencia en el manejo de recursos, mas no las políticas y acciones que realmente se orienten al mejoramiento de la calidad o que, a pesar de que existen esfuerzos federales, estatales y escolares importantes dirigidos al mejoramiento de la educación, no se cuenta aún con indicadores que permitan medir y evaluar sus resultados.

Otras tensiones o dilemas que enfrenta el SEM y son importantes para comprender su desarrollo tienen que ver con resolver las disyuntivas entre la responsabilidad pública gubernamental y la participación social; entre cumplimiento de las normas y la acción; entre la necesidad, disponibilidad y utilización de competencias y conocimientos; entre las tensiones que existen entre diseñar las políticas y programas educativos e implementarlos y evaluar sus resultados; entre la

búsqueda de un mayor profesionalismo en un contexto de restricción financiera; entre pensar y hacer educación o en promover cambios para que poco cambie.

Para superar los desafíos falta resolver las tensiones o dilemas porque éstas afectan de manera directa la toma de decisiones y modos de actuación desde el nivel más alto de la conducción del SEM hasta el nivel de la escuela, e incluso, del salón de clases. El siguiente apartado se referirá a un elemento del sistema educativo que se juzga medular para su transformación.

3. Transformar la gestión institucional en el SEM

La gestión del sistema educativo se puede referir a la estructura organizativa, jurídica y a los modos de actuación que se encuentran en la base de su funcionamiento.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 dice textualmente:

La propuesta de *Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI* implica realizar cambios desde dos perspectivas: la que se refiere a cada uno de los grandes tipos de educación y la que se refiere a los cambios en la gestión del sistema educativo. La Reforma que se propone contiene cambios importantes en los que están involucrados los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); los actores educativos (autoridades, padres de familia, alumnos y maestros) y los diferentes sectores (público, privado y social). Los aspectos que contempla dicha Reforma son: federalización educativa; financiamiento; mecanismos de coordinación, de consulta y de participación de la sociedad; marco jurídico; evaluación, investigación e innovación educativa; y la gestión integral del Sistema (SEP, 2001, pp. 84).

Si bien la declaración de propósitos anuncia una reforma estructural y orgánica del sistema educativo que, dice, coloca en el centro de gravedad a la escuela o institución, en el planteamiento de metas y acciones específicas se percibe aún la pervivencia de una organización jerárquica con un fuerte componente central.

Las reformas educativas descentralizadoras han buscado colocar a la escuela en el centro de los sistemas educativos; sin embargo, sus estructuras han permanecido prácticamente iguales. Independientemente de esta realidad, es importante reconocer el hecho de que la descentralización puso en evidencia las deficiencias y el agotamiento al que llegó la estructura tradicional sobre la cual se construyeron los sistemas nacionales de educación; México no fue la excepción.

En un estudio reciente de la estructura organizativa de los ministerios de educación en varias partes del mundo, se ofrece un diagnóstico certero de sus características así como una propuesta para plantearse su reforma.¹²

Aguerrondo sostiene que una propuesta que supere la tensión centralización-descentralización:

Conjuga la necesidad de coexistencia de una instancia de *operación descentralizada* (las escuelas) con una instancia de *dirección central*, cada una de las cuales debe estar adecuadamente organizada e instrumentada para poder dar cuenta de las tareas que le corresponden (Aguerrondo, 2002, p. 15).

Las escuelas tienen el compromiso de ofrecer un servicio adecuado a las características de una demanda diversa, lo cual implica que sus propuestas de enseñanza, sus modos de actuación cotidianos, sus materiales o su organización no sean uniformes. Por otro lado, la instancia central de gestión de la educación posee una tarea definida por un doble compromiso: el primero se refiere a la necesidad de que todas las unidades operativas (escuelas) superen la atomización y puedan constituirse en un *sistema* con tres funciones básicas: resguardar la unidad en función de la integración, resguardar la calidad en función de las necesidades de la demanda y resguardar la equidad en función de las tendencias socioeconómicas de diferenciación; el segundo compromiso prevé la necesidad de que ese sistema sostenga una dirección de los cambios, para ello la instancia central debe tener la capacidad de proponer, es decir, de *innovar*, de saber cuál es la situación del sistema, o sea, de *medir resultados* y controlar los desvíos, lo cual significa *sancionar* (Aguerrondo, 2002, p. 16).

Una modalidad de gestión del sistema educativo no puede realizarse con las instituciones que conocemos. No se trata de negar la existencia de una instancia central, pero ésta requiere cambiar su estructura jerárquica actual, mejorar las condiciones institucionales y conseguir los propósitos sustantivos de una educación de calidad con equidad para todos.

En este sentido la propuesta de Aguerrondo (pp. 16-29) consiste en un modelo de carácter sistémico conformado por tres grandes componentes: *ejecutivo*, de asistencia técnica y de control. El componente ejecutivo representa la línea de relaciones jerárquicas ejecutivas, también existentes en este tipo de modelos, e incluye la *instancia de gobierno y decisión política* con una función rectora definida; la *instancia profesional* que organiza información de distinto tipo (estadística, investigación cualitativa, encuestas, estudios de opinión, de la situación financiera y similares) para la toma de decisiones; la *instancia administrativa* que atiende los asuntos de recursos humanos, materiales y financieros y tendrá rasgos distintos según el grado de descentralización del sistema, y la *instancia de operación* la cual está constituida por las escuelas e instituciones.

Los otros dos componentes son el de *asistencia técnica* y el de *control*. El primero se refiere a la necesidad de producir los insumos que requieren las escuelas para mejorar sus resultados o innovar sus prácticas, algunos de éstos serían la producción de materiales, el asesoramiento respecto a la implantación y desarrollo del currículo, la profesionalización y otros. El *control* tiene que ver con la responsabilidad de la instancia central de la educación (federal o estatal) de asumir la dirección política de los procesos educativos, así como la responsabilidad de rendición de cuentas. Lo anterior está relacionado con el

control de alumnos, de escuelas y de maestros, para lo cual se han venido desarrollando distintos tipos de sistemas de evaluación, acreditación o certificación.

En otros países se observa que los componentes de asistencia técnica y de control son realizados por instituciones independientes.¹³ Esta manera de resolver o atender estas funciones del sistema educativo se denomina *terciarización*, que significa la existencia de grupos contratados *ad hoc* para una tarea específica o, también, el caso de las “instituciones específicas”.

En el caso de México y de otros países en América Latina, el movimiento derivado de las reformas educativas descentralizadoras al menos ha hecho posible la distinción entre una gestión de rutina o habitual y la de la innovación, sin que esto signifique aún cambios sustantivos en la estructura organizativa de los ministerios de educación.

La propuesta enunciada de manera muy sucinta permite vislumbrar los sinuosos caminos que habría que transitar para transformar la gestión del sistema educativo mexicano.

En este sentido, Tedesco (2002) plantea con prudencia la posibilidad de trabajar en *diseños institucionales de transición*, los cuales están aún sin explorar en la realidad de nuestra reforma educativa. Para ello, dice, habrá que considerar “dos variables fundamentales: los recursos financieros y los recursos humanos”. Este planteamiento de *instituciones de transición* es distinto a la creación de instituciones nuevas como los consejos o los institutos mixtos autónomos o semiautónomos. En cualquier caso se requerirá conocer de manera crítica la experiencia en otros países y valorar distintas alternativas para el caso de México.

En buena medida una perspectiva deseable para el SEM, en la cual existe un fuerte apoyo político traducido en ampliación del presupuesto, se reconoce y valora el papel de la escuela como centro de la comunidad y tiene un amplio margen de autonomía para decidir su desarrollo, funciona un currículo con estándares de aprendizaje y de desempeño definidos y evaluados, se reducen las desigualdades y se diversifica la atención educativa a una demanda también diversa, asimismo se desarrollan nuevas formas para el gobierno de la educación con una instancia central que ejerce una función rectora pero en la cual participan de manera activa las instancias estatales. Todo ello dependerá en gran parte, entre otras condiciones, de una profunda reforma de la gestión institucional en todas sus dimensiones: de lo contrario, este escenario no deja de ubicarse sólo en el ámbito de lo deseable, pues otras fuerzas impedirán su concreción.

4. Para concluir

Las políticas educativas, en tanto políticas públicas, adquieren las peculiaridades que les imprimen los ministerios o las secretarías de educación; por ello, se afirma que su estructura organizativa impacta sobre los resultados que logran.

Tanto el diseño como la implementación de las políticas y programas educativos transitan por las personas que trabajan en el sistema educativo y por una institución que tiene una historia, una tradición y una cultura. En consecuencia, hay que trabajar en la dirección de innovar a partir de la tradición.

Ciertamente el solo propósito de ampliar la cobertura –si bien requiere de movilizar una gran cantidad de recursos– resulta más factible y, por ello, una estructura jerárquica y central del sistema educativo lo hizo posible. Sin embargo, para lograr los propósitos de calidad con equidad, se requiere contar con referentes irrefutables y con una gestión de la educación y del sistema educativo que sea diferente.

Referencias

Aguado, M. L. y Ruiz, M. (1996). *La reforma educativa está en marcha. ¿Y la tuya?* Madrid: La Muralla.

Aguerrondo, I. (2002). *Ministerios de educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red* [Versión electrónica]. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO-Sede Regional Buenos Aires. Consultado el 5 de julio de 2002 en el World Wide Web:
<http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/publicaciones/iaguerrondo.pdf>

Álvarez, J. y Granados, O. (2000, enero). Oportunidades y obstáculos de la descentralización educativa. El caso de México. Trabajo presentado en el *Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Reforma en América Latina*, Santiago de Chile.

Arnaut, A. (1998). *Historia de una profesión: Maestros de primaria en México, 1887-1994*. México: SEP -Biblioteca del Normalista.

Barba, B. (1999). *Leyes para educar* [Reseña del libro *El derecho a la educación en Aguascalientes*]. *Caleidoscopio*, 3 (6), 239-249.

Braslavsky, C. y Cosse, G. (1997). *Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones* (Documento de trabajo No. 5). Consultado el 31 de julio de 2002 del sitio Web del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe: <http://www.preal.cl/cosse5.pdf> (También disponible en: <http://www.iadialog.org/preal5.html>)

Corrales, J. (1999). *Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas* (Documento de trabajo No. 14). Consultado el 10 de enero de 2002 del sitio Web del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe: <http://www.preal.cl/corrales.pdf>

Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 68, 153-170.

Frigerio, G., Poggi, M. y Giannoni, M. (Comps.). (2000). *Políticas, instituciones y actores en educación* (2ª. ed.). Buenos Aires: Novedades Educativas-Centro de Estudios Multidisciplinarios.

García Huidobro, J. E. (2002). Una nueva gestión pública para afianzar la reforma. En I. Aguerrondo, *Ministerios de educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red* (pp. 51-59) [Versión electrónica]. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO-Sede Regional Buenos Aires. Consultado el 5 de julio de 2002 en el World Wide Web: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/publicaciones/iaguerrondo.pdf>

Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México: CIDE-Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica.

Rangel, S. R., et al. (2000). *Bases para el Programa 2001-2006 del sector educativo* [Documento multicopiado]. México: Coordinación de Educación del Equipo de Transición.

Real Academia de la Lengua Española. (1994). *Diccionario de la Real Academia Española*. México: Patria.

Reimers, F. (1995). Participación ciudadana en reformas de políticas educativas. *Pensamiento Educativo*, 17, 115-131.

Schmelkes, S., Martínez, F. y Noriega, M. C. (1997). *La calidad de la educación primaria: Un estudio de caso*. México: Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Educación Pública. (1996). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México: Autor.

Secretaría de Educación Pública. (1999). *Informe de labores 1998-1999*. México: Autor.

Secretaría de Educación Pública. (2000). *Informe de labores 1999-2000*. México: Autor.

Secretaría de Educación Pública. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: Autor.

Tedesco, J. C. (1995). *Hacer reforma. El nuevo pacto educativo*. Buenos Aires: Anaya.

Tedesco, J. C. (2002). Los problemas de la transición. En I. Aguerrondo, *Ministerios de educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red* (pp. 49-51) [Versión electrónica]. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO-Sede Regional Buenos Aires. Consultado el 5 de julio de 2002 en el World Wide Web:

<http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/publicaciones/iaguerrondo.pdf>

Torres, R. M. (2000a). Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas. En A. L. Cárdenas, A. Rodríguez Céspedes y R. M. Torres, *El maestro, protagonista del cambio educativo* (pp. 161-312) [Versión electrónica], Bogotá: Convenio Andrés Bello-Magisterio Nacional. Consultado el 10 de enero de 2002 del sitio Web de la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación: [http://www.reduc.cl/raes.nsf/4211b585503d5ece04256843007c08e2/fc82f33b8d34cc9b042569dc00500374/\\$FILE/8664.pdf](http://www.reduc.cl/raes.nsf/4211b585503d5ece04256843007c08e2/fc82f33b8d34cc9b042569dc00500374/$FILE/8664.pdf)

Torres, R. M. (2000b). *Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y El Caribe*. Consultado el 10 de enero de 2002 del sitio Web de la Red Iberoamericana de Investigación sobre Eficacia Escolar y Mejoramiento de la Escuela: <http://www.mec.es/cide/rieme/documentos/torres/torres2000re.pdf>

Zorrilla, F. M. (1999). La institución escolar: entre las contradicciones y tensiones del sistema educativo. Trabajo presentado en el *V Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Aguascalientes, Ags.

Zorrilla, F. M. (2002). Dificultades del diseño e implementación de las políticas educativas. En C. Ornelas (Comp.), *Valores, Calidad y Educación. Memorias del Primer Encuentro Internacional de Educación* (pp. 223-249). México: Aula XXI-Santillana.

Direcciones electrónicas para obtener información relacionada con la temática del artículo

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) / Partnership for Educational Revitalization in the Americas.

<http://www.preal.cl>

Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación del PREAL y GRADE (GTEE - PREAL)

<http://www.grade.org.pe/gtee-preal/gteepreal.htm>

Secretaría de Educación Pública (SEP) en México.

<http://www.sep.gob.mx>

Red Iberoamericana de Investigación sobre Eficacia Escolar y Mejora de la Escuela (RIEME).

<http://www.mec.es/cide/rieme>

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), Buenos Aires.

<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>

Proyecto “Actualización de formadores en gestión y política educativa”.

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE)-Fundación Ford.

<http://www.iipe-buenosaires.org.ar/forgestion>

¹ Recuérdese que el Distrito Federal no se ha descentralizado; por ello, nos referimos solamente a los “estados”.

² Este ensayo recupera información del desarrollo del sistema educativo, así como reflexiones y análisis propios y de otros investigadores y analistas acerca de la dinámica del SEM, en particular, y de los sistemas educativos, en lo general.

³ Transferir es sinónimo de trasladar, ceder, traspasar.

⁴ La descentralización del sistema educativo se ha denominado “federalización”; el término es ambiguo porque en los años treinta se utilizó pero en un sentido centralizador. Por ello, algunos autores como Alberto Arnaut se refieren a la “federalización centralizadora” o la “federalización descentralizadora”, según sea el énfasis.

⁵ Confrontar en los informes de labores de la Secretaría de Educación Pública de 1998-1999 y de 1999-2000 (SEP, 1999, 2000). Asimismo, consultar en la página web www.sep.gob.mx los sistemas para el análisis de la estadística educativa.

⁶ El gobierno de la transición democrática, o mejor dicho, de la transición partidista.

⁷ Los tipos educativos son educación básica, educación media y educación superior. La primera constituida por los niveles de preescolar, primaria y secundaria; la media no tiene niveles, y la superior incluye los niveles de licenciatura, especialización, maestría y doctorado.

⁸ El primer programa compensatorio inició en 1991 y se denominó *Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)*, el cual se implantó en los cuatro estados con mayor rezago: Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo. A éste le siguieron el *PARE II* o *PAREB*, el *PIARE* y ahora está en operación el *PAREIB*. Según se avanzaba de un programa a otro se iba ampliando su cobertura: de cuatro a diez estados más, luego a veinticuatro y el último para todas las entidades.

⁹ Ver el estudio que Sylvia Schmelkes realizó en Puebla (Schmelkes, Martínez y Noriega, 1997), así como los estudios desarrollados en el marco del movimiento *Escuelas Eficaces*. En español se puede consultar la página Web de la Red Iberoamericana de Eficacia Escolar y Mejoramiento de la Escuela RIEME (www.mec.es/cide/rieme).

¹⁰ Las instancias estructurales intermedias se refieren a la supervisión escolar, los grupos técnicos y las mesas técnicas.

¹¹ Ver el análisis que realizan Braslavsky y Cosse (1996).

¹² Ver el trabajo de Aguerro (2002).

¹³ Es el caso, en México, de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos o del recién creado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.