

LA REFORMA EDUCATIVA: LA TENSION ENTRE SU DISEÑO Y SU INSTRUMENTACIÓN

Margarita Zorrilla *

Introducción

Las reformas educativas se sitúan en el ámbito de las políticas públicas, y como afirma Reimers, éstas "son el conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos del sistema educativo".¹

Siguiendo al mismo autor, "el funcionamiento de un sistema educativo expresa un conjunto de políticas educativas explícitas o implícitas". Las primeras son aquéllas diseñadas para producir estados de equilibrio en el sistema, y las segundas son las que por omisión equivalen a decidir cuáles aspectos del sistema le deben mantenerse en el estado en el que están.

En este sentido, la reforma de las políticas educativas son decisiones explícitas y acciones deliberadas para cambiar diversos elementos de un estado de cosas y sus interrelaciones en el sistema educativo.

En el contexto de los procesos de reforma que en la última década viven los sistemas educativos en diversas partes del mundo, la planificación de las políticas educativas enfrenta varias cuestiones: por un lado, se reconoce que la complejidad de los problemas desafía las respuestas simples que suelen derivarse sólo del uso de metodologías de análisis técnico, y por otro, cada vez es más claro que la viabilidad de las políticas, es decir la posibilidad real de su instrumentación, depende de identificar y reconocer la existencia de diversos actores cuyos intereses, al no ser considerados

por los técnicos, obstaculizan el desarrollo de la reforma o incluso la impiden.

Los problemas educativos tienen dimensiones pedagógicas, económicas, burocráticas, jurídicas, psicológicas, políticas e incluso culturales que deben ser identificadas y tomadas en cuenta para maximizar el logro de propósitos como el de la calidad con equidad, la eficacia interna y externa, así como la eficiencia. Es un hecho que las alternativas deseables desde el punto de vista de la rentabilidad de los recursos financieros, que son públicos, pueden no serlo, en sentido estricto, desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo político, o desde el ángulo del desarrollo institucional desde donde se deba instrumentar la alternativa elegida.

De esta manera, las políticas educativas pueden analizarse desde una dimensión que llamaremos "declarativa". En esta dimensión, generalmente contenida en documentos como leyes, acuerdos, programas, se expresan enunciados como las metas, los propósitos y las líneas de acción que se definen para un tiempo y un espacio determinados.

Por otro lado, las políticas pueden observarse desde otra dimensión, que llamaremos "del diseño de su instrumentación". Generalmente, este nivel de las políticas se desconoce o se conoce poco; se da por supuesto que del nivel declarativo se pasa a la acción casi de manera directa.

Y finalmente está la dimensión de los resultados de las políticas, y en función de éstos, su evaluación.

* Profesora investigadora del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Colabora como asesora de la Secretaría de Educación Pública de Guanajuato.

La reforma del sistema educativo en México, tiene el propósito de elevar con equidad la calidad de la educación. No obstante el trabajo de la última década, los resultados no han sido los esperados. ¿Dónde se encuentran los problemas?, ¿en el diseño de la reforma, es decir, en la dimensión declarativa?, o ¿en la instrumentación de la reforma?, o ¿en ambos? En este ensayo se plantean elementos para reflexionar sobre la necesidad de articular el nivel declarativo de las políticas con el de su instrumentación y sus resultados.

Características de las reformas

Las reformas educativas de fines del siglo XX se ubican en un contexto más amplio de reforma del Estado, de reconversión industrial, de globalización y, por todo ello, de nuevas exigencias a los sistemas educativos.

La década de los noventa se caracteriza por una importante cantidad de tiempo, talento y recursos dedicados a la tarea de transformar la gestión de los sistemas de educación pública, de ampliar la oferta de oportunidades de educación para todos con criterios de calidad y equidad, fortalecer la profesión docente, aumentar la inversión pública en educación y abrir los sistemas de educación y enseñanza a los requerimientos de la sociedad.

Las reformas educativas impulsadas en distintos países consideran elementos de lo que los analistas clasifican como reformas de primera generación y de segunda generación.

Las de primera generación, ubicadas a partir de la segunda mitad de los años ochenta, se orientan a producir cambios estructurales en la provisión de los servicios sociales y educativos; Estado y gobierno central transfieren a los estados, provincias y comunas la gestión y administración de servicios educativos tradicionalmente centralizados; los énfasis de política se definen en términos de accesibilidad y cobertura de la educación primaria o educación básica, en mejorar la eficiencia de los servicios educativos y en la asignación de recursos según criterios de enfoque, esto último con el objeto de atender las necesidades de los grupos sociales.

Las reformas de segunda generación, características de los años noventa, se identifican con elementos como los siguientes: se diseñan cambios centrados en la calidad, cambios curriculares y en las prácticas pedagógicas; se destinan mayores inversiones a mejorar la infraestructura de las escuelas, a producir libros, materiales educativos y otros insumos, de manera especial para las escuelas más pobres; se diseñan y desarrollan sistemas de incentivos y estímulos a maestros con base en su desempeño. Un componente de las reformas de segunda generación se encuentra en el diseño y la instrumentación de mecanismos de evaluación del rendimiento escolar de los alumnos y del desempeño profesional de los docentes.

Se advierte la presencia de elementos de lo que se denomina la reforma de tercera generación, la cual coloca a la escuela en el centro de la transformación. Esta nueva generación de reformas educativas se caracteriza por la búsqueda de la autonomía escolar, por el énfasis en los resultados y la rendición de cuentas, y por un nuevo tipo de relaciones entre educación, trabajo y sociedad.

No obstante los problemas ligados al desarrollo de las sociedades, al reconocimiento de la insuficiencia de los sistemas educativos para lograr contener los procesos inerciales de desigualación social, se puede afirmar que en los últimos 10 años existe un contexto favorable a las reformas y un relativo acuerdo entre los distintos actores involucrados, o interesados, en la educación, sobre políticas para introducir cambios institucionales, modernizar la gestión institucional, mejorar la calidad con equidad, acercar las escuelas a las demandas más amplias de la sociedad y el mundo del trabajo y abrirlas a las iniciativas de innovación provenientes de varios actores.

Marcela Gajardo señala que las transformaciones de la última década comparten algunas orientaciones y ejes de política que son comunes en la mayoría de los países y en torno a los cuales se ordenan las medidas de cambio.² Estos elementos enfatizan la necesidad de: dar mayor prioridad a la educación en la agenda de los gobiernos; concertar consensos amplios entre diferentes actores para llevar a cabo las transformaciones que requieren los sistemas educativos; mejorar la equidad para disminuir las brechas entre distintos



grupos sociales y prestar un servicio de mejor calidad a los grupos excluidos; mejorar la enseñanza y focalizar la atención en los resultados de aprendizaje; descentralizar y reorganizar los servicios educativos; fortalecer la institución escolar y ofrecerle mayor autonomía, sobre todo en la educación básica; abrir la escuela a las deman-

das de la sociedad y a la presencia de los padres de familia; invertir más en educación y, sobre todo, administrar mejor y probar modelos de asignación de recursos vinculados a resultados; forjar mejores profesores tanto desde su formación inicial como en la de servicio; eliminar burocracia y fortalecer la capacidad de gestión de los

directivos escolares (directores y supervisores), y formar para el trabajo e incorporar tecnologías de punta en las escuelas.

El consenso internacional sobre los elementos anteriores ha originado el diseño de políticas y programas, y sitúa a la reforma educativa como una tarea estratégica del gobierno de la educación, con una visión de largo plazo que requiere compromisos financieros estables para su desarrollo.

Siguiendo a Cajardo, en las reformas de la década de los noventa se han perfilado con fuerza cuatro ejes de política, de los cuales se derivan estrategias, programas y proyectos de innovación y cambio: gestión institucional, calidad y equidad, perfeccionamiento docente y financiamiento.³

En el siguiente cuadro, Cajardo sintetiza la relación entre estrategias y ejes de la política educativa.

Teniendo como marco de referencia lo anteriormente expuesto, a continuación se exponen y analizan los componentes de la reforma de la educación en México.

¿En qué consiste la reforma del sistema educativo?

Primero se sintetizan los proyectos educativos más importantes del siglo XX, que comprenden diversidad de programas y acciones con especial énfasis en la educación primaria, el único nivel obligatorio hasta que en 1993 la secundaria se define como un nivel de la educación básica y se hace constitucionalmente obligatoria.

Antecedentes

Para situar la reforma actual de la educación mexicana importa preguntarse acerca de cuáles han sido los proyectos educativos de México en el siglo XX. Se pueden identificar los siguientes:

- Entre 1921 y 1924 se ubica el proyecto de educación nacionalista de José Vasconcelos, ligado a la creación de la Secretaría de Educación Pública.
- Los proyectos de educación rural e indígena surgidos tanto del proyecto de Vasconcelos y

de otros dinamismos derivados de la Revolución. Sus protagonistas fueron las primeras generaciones de maestros rurales y el proyecto se extendió de 1921 a 1942.

- El proyecto de educación socialista, de 1934 a 1942, impulsó de manera muy importante la educación técnica y la educación rural.
- De manera particular, el proyecto de educación técnica primero formó parte del proyecto nacionalista, fue impulsado por la educación socialista y tiene sus más importantes manifestaciones en la creación del Instituto Politécnico Nacional, el sistema de institutos tecnológicos y las recientes universidades tecnológicas. Por todo ello, se delimita desde 1915 hasta el presente.
- El proyecto de unidad, nacional que suprimió la educación socialista y puso las bases para el crecimiento y la preponderancia de la educación urbana, se extiende de 1940 a 1958.
- El Plan de Once Años, de 1959 a 1970, establecido por Adolfo López Mateos, cuando era Jaime Torres Bodet el secretario de Educación Pública. Proyecto explícitamente diseñado para ser transexenal. Se caracterizó por lograr un crecimiento sostenido del gasto educativo y una importante expansión de la educación primaria. Una de sus acciones más trascendentes fueron los libros de texto gratuitos para todos los niños en educación primaria, política que persiste hasta nuestros días.
- El último programa del siglo corresponde a los llamados "proyectos de reforma, descentralización y modernización de la educación" llevado a cabo en un amplio periodo que va de 1970 a 1995. Este periodo incluye desde la reforma de Luis Echeverría, centrada en planes y programas de la educación primaria y secundaria y con planteamientos similares en la educación superior, pasando por las primeras medidas de desconcentración, el periodo de la llamada "década perdida", hasta el gran impulso de reforma de los años noventa.
- En la década de los noventa se dio un fuerte desplazamiento del discurso educativo: el derecho a la educación se centra en los principios de obligatoriedad, laicidad y gratui-

Ejes y estrategias en las orientaciones de política educacional en los años noventa

Ejes de política	Estrategias/ programas
Gestión	Descentralización administrativa y pedagógica Fortalecimiento de las capacidades de gestión (macro y micro) Autonomía escolar y participación social Mejoría de los sistemas de información y gestión Evaluación/medición de resultados/rendición de cuentas ante la sociedad Participación de padres de familia, gobiernos y comunidades locales
Equidad y calidad	Focalización en los niveles básicos de las escuelas más pobres Discriminación positiva hacia grupos vulnerables (pobres e indigentes urbanos y rurales, población indígena, mujeres pobres e indígenas) Reformas curriculares Provisión de textos y materiales de instrucción Extensión de la jornada escolar/incremento de horas de clase y de días Programas de mejoramiento e innovación pedagógica Programas de fortalecimiento institucional
Perfeccionamiento docente	Desarrollo profesional de los docentes Remuneración por desempeño Políticas de incentivos
Financiamiento	Subsidio a la demanda Financiamiento compartido Movilización de recursos del sector privado Redistribución/impuestos para educación Uso efectivo de los recursos existentes (racionalización)

Nota: Los ejes de política se han organizado con base en las cuatro grandes áreas de reforma y orientaciones de política predominantes en la década de los noventa.

Fuente: Marcela Gajardo. *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, PREAL (documento 15), 1999, p.13.

dad, se agrega, de manera importantísima, la reflexión sobre la calidad y la equidad, en el sentido de que la educación no es sólo disponer de un mesabanco sino que, sobre todo, significa el derecho de aprender, y éste es de todos. El debate nacional e internacional por transformar el sistema educativo tiene un primer puerto de llegada: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), acuerdo político establecido por el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), firmado el 18 de mayo de 1992. A partir de esta fecha, el sistema educativo mexicano en su conjunto, pero de manera particular la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), se encuentra inmerso en un amplio proceso de reforma.

La reforma educativa en los años noventa

Después de más de 70 años de manejo centralizado de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), la firma del ANMEB significó, sin duda, un parteaguas en la historia del sistema educativo mexicano. Por medio de este acuerdo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) transfiere a los gobiernos de los estados la responsabilidad, las facultades y los recursos para operar de manera descentralizada la educación básica y la formación de maestros. Este proceso es impulsado desde el gobierno federal para incrementar la eficiencia en la prestación del servicio educativo y se da en un amplio contexto de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública. El propósito último sería avanzar en la calidad de la educación, entendida desde el marco de su vinculación con el sector productivo: formar

recursos humanos mejor calificados para competir en una economía globalizada.

Según Braslavski, los procesos de transformación educativa están teniendo lugar en escenarios extremadamente complejos, por la emergencia de la sociedad de la información y del conocimiento, la articulación a la economía mundial y la reapertura de la oportunidad de desarrollo democrático. Precisamente una de las razones que induce a esos procesos de transformación es la toma de conciencia de la potencialidad de la educación como factor de crecimiento económico, oportunidad de lograr mayor equidad social y de consolidar la democracia.⁴



La reforma educativa derivada del ANMEB fue legitimada a nivel nacional por una decisión político-administrativa, es decir, el gobierno federal, los gobiernos de los estados y la organización gremial de los maestros acuerdan realizarlo. Además, se legitima también aquélla por una decisión político-legislativa, que consistió en la promulgación en 1993 de la reforma al artículo tercero constitucional y a la Ley General de Educación.

A pesar del poco tiempo transcurrido se aprecian ya importantes beneficios, especialmente en términos de cobertura. La población de 6 a 14 años que asiste a la escuela se incrementó de 85% en 1990 a 92% en 1997, mientras que el número alumnos por grupo pasó de 24.8 a 22.1 en el mismo lapso. La deserción en primaria se redujo a menos de la mitad de 1990 a 1999, al pasar de 5.3% a 2.4%; en el mismo período, el porcentaje de alumnos que transitaron de primaria a secundaria creció de 82.3% a 90.0%.⁵

Sin embargo, los resultados educacionales aún están lejanos de los propósitos iniciales, esto se debe en parte a que los cambios culturales se producen más lentamente. La reforma educativa no ha ido acompañada todavía de cambios significativos en la mentalidad y la lógica de acción de algunos actores (burocracias gubernamentales y educativas, sindicato, padres de familia), por lo que se deben reconocer una serie de obstáculos que han dificultado, a las entidades federativas o estados, el aprovechar la descentralización educativa para avanzar hacia la calidad de la educación en el marco de un federalismo en franco proceso de construcción.

Lo más conocido de esta reforma educativa es la descentralización; sin embargo, ésta no es su único elemento sino que se enmarca en un proceso sistémico de transformación educativa, que incluye, una profunda reforma curricular y significativos cambios en el financiamiento educativo.

Según el trabajo de J. Álvarez destacan diez elementos característicos de la reforma educativa mexicana:⁶

1. El propio proceso de *descentralización hacia los estados*, que es, limitado en el sentido de que la federación se reserva importantes facultades

normativas, de evaluación, de financiamiento y de administración del personal. Entre las facultades normativas destacan tres: el establecimiento de los grandes objetivos y lineamientos generales de la política educativa; la planeación, programación y evaluación del sistema educativo público nacional, y los planes y programas de estudio y libros de texto para la educación básica y normal. Por otro lado, la SEP se reserva la facultad de determinar el monto de las transferencias a los estados de acuerdo con tres criterios: monto irreductible —gasto corriente comprometido—; prioridades sectoriales —por ejemplo, programas de equidad y de educación a distancia—, y fondos de participación estatal y municipal. Entre las facultades de administración del personal, las negociaciones con el sindicato siguen fundamentalmente centralizadas y son decisión conjunta de la SEP y del SNTE, aunque a partir de 1995 la distribución del monto destinado a prestaciones es una decisión que se toma en cada uno de los estados.

Con estos elementos, es posible afirmar que la descentralización mexicana está definida y regulada desde el centro, es decir, es una "descentralización centralizada". Sin embargo, hay razones que justifican la entrega parcial de autonomía a los estados, que tienen que ver con la necesidad de: proteger los intereses nacionales, ejercer la función compensatoria entre regiones y 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 que Argentina.⁷

2. La reforma estableció la *obligatoriedad de la educación secundaria* (tres años), que sumada a la primaria (seis años) incrementa a nueve los años de educación básica obligatoria, con las consecuentes implicaciones sobre la necesidad de proveer de infraestructura física y docente, así como de dotar de libros de texto y materiales gratuitos. De manera importante este hecho significó la novedad del concepto "educación básica", comprendido como aquella educación que todo ciudadano debe tener y que responde a las necesidades básicas de aprendizaje en los términos en que se definió en la Declaración Mun-

dial de Educación para Todos suscrita por México en Jomtién, Tailandia, en 1990.

La educación de tipo básico está conformada por los niveles de preescolar, primaria y secundaria; es obligación del estado impartirla, y de los padres de familia, enviar a sus hijos a cursarla.

3. El tercer elemento de la transformación del sistema educativo incluye también una reforma curricular y pedagógica, inédita y de amplias dimensiones tanto para la educación básica como para la formación inicial y la actualización de maestros. Se reformulan los contenidos y 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 y además se incorpora una visión institucional de la escuela, que exige nuevas formas y contenidos de trabajo a la supervisión y dirección escolares.

4. Se elevó a rango de ley un incremento de 180 a 200 días efectivos de clase por ciclo escolar, que deben ser cumplidos en cada entidad federativa independientemente de los días de asueto que se otorguen por celebraciones locales.

5. Se diseñó e instrumentó una política orientada a revalorar la función magisterial, la cual se ha sustentado en tres estrategias:

- Impulso a la actualización y capacitación de los docentes en servicio. El Programa de Actualización Magisterial (PRONAP) ha llegado a una atención cercana a 50% de la población de docentes. Este programa comprende diversas acciones, como son la instalación de 500 centros de maestros diseminados en todo el país; un plan de estudios organizado en *cursos nacionales de actualización (CNA)* y en *talleres generales de actualización (TGA)*; y la acreditación de los CNA mediante la aplicación de exámenes nacionales.⁸
- Diseño de un sistema de incentivos basado en un mecanismo de promoción horizontal que ha incorporado a más de 75% de los docentes —Carrera Magisterial—,⁹ donde pueden acceder, dentro de su misma función (docentes frente a grupo, directivo o personal de apoyo técnico-pedagógico), a niveles salariales superiores con base en su antigüedad, grado académico, preparación profesio-

nal, cursos de actualización, y desempeño escolar de los alumnos en el caso de los docentes.

- Incremento real al salario base magisterial. Mientras que en 1988 los maestros ganaban 1.5 veces el salario mínimo, para 1999 esta relación se elevó a cuatro veces, y si se incorporan las percepciones provenientes de Carrera Magisterial, el salario promedio de los maestros equivale a cinco salarios mínimos.⁸

6. La reforma ha implicado la necesidad de *mayores inversiones en infraestructura educativa*, en especial debido a la obligatoriedad de la secundaria. En materia de construcción, se promovió la descentralización del gasto, logrando que la totalidad del presupuesto federal para edificación de espacios escolares la ejerzan los estados y los municipios. En materia de equipamiento de escuelas, se ha impulsado la tecnología educativa y la educación a distancia, a través de distintos programas y proyectos como son la Red Escolar, la Educación a Distancia (EDUSAT) y la introducción de nuevas tecnologías para apoyar los aprendizajes en matemáticas y ciencias.

7. La autoridad educativa nacional continúa ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones. Se han destinado mayores recursos a las entidades con más carencias, y diseñado y operado programas especiales de apoyo a las zonas con mayor rezago educativo. El primer programa compensatorio, el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE, 1991), se basaba en indicadores socioeconómicos a nivel estatal y apoyaba sólo a la educación primaria en cuatro estados. Los programas compensatorios han evolucionado hasta llegar al actual, (Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica, (PAREIB, 1999), que es mucho más flexible porque que se basa en una combinación de indicadores socioeconómicos e indicadores educativos por escuela, involucra a los padres de familia, la comunidad y las autoridades locales en el proyecto escolar, este programa apoya a los maestros, directivos escolares, padres de familia y alumnos de los tres niveles de educación básica en todas las entidades del país.

8. El crecimiento de la cobertura educativa, la recuperación paulatina de los ingresos de los docentes y el desarrollo de programas tendientes a mejorar la calidad de la educación, han implicado una clara tendencia a la *alza, en términos reales del gasto total* ejercido por la SEP haya observado en la presente década. En 1998, el gasto real de la SEP fue ciento por ciento mayor al ejercido en 1990; el gasto promedio por estudiante creció en términos reales 54% de 1978 a la fecha, mientras que el gasto per cápita, considerando sólo a la población en edad de recibir atención educativa (de 3 a 25 años), creció 72% en el mismo periodo.¹¹

Así, el gasto nacional en educación se ha incrementado anualmente en términos reales, a partir de la reforma, hasta alcanzar 6% del producto interno bruto PIB en 1999, en donde 4% corresponde al gasto público federal en educación, 1% al gasto de los gobiernos estatales, y alrededor de 1% a gasto privado (SEP, 1999a).¹² El gasto público en educación con respecto al gasto programable del gobierno federal ha incrementado su participación paulatinamente, pasando de 20.3% en 1992 a 26.3% en 1999. De esta forma, México cuenta con uno de los porcentajes más altos en este renglón entre los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).¹³

9. Un elemento más de la reforma tiene que ver con reconocer la necesidad de generar instancias que fomenten la *participación de la sociedad* para apoyar la tarea educativa y establecer una verdadera "contraloría social", no coercitiva sino persuasiva y propositiva. Esto se plantea llevar a cabo a través de la creación de figuras colegiadas en las que estén representados los maestros, los padres de familia, la comunidad y las autoridades, partiendo de la escuela misma y siguiendo con los niveles municipal, estatal y nacional (consejos de participación social).

10. Además de los indicadores de evaluación tradicionales derivados de la estadística escolar (cuestionario 911),¹⁴ se han desarrollado mecanismos de medición del desempeño de los maestros y del logro académico de los alumnos, con la premisa de que la evaluación externa de los resultados es necesaria para asegurar el me-

joramiento continuo de la calidad de la enseñanza. Es a partir de esta reforma que se inicia la construcción de una cultura de evaluación cuyos instrumentos fundamentales han sido: la medición del indicador de preparación profesional de los maestros que aspiran a Carrera Magisterial, la medición del indicador de aprovechamiento escolar de los alumnos cuyos maestros están inscritos en Carrera Magisterial, los exámenes de estándares nacionales para valorar el logro de los aprendizajes en español y matemáticas en alumnos de primaria, y exámenes aplicados a egresados de todos los niveles educativos y que buscan ingresar al siguiente nivel, como son el Instrumento de Diagnóstico para Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS), creado por la SEP, y los exámenes diseñados por el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval), como son el EXANI I para ingreso a la educación media superior; el EXANI II, que se utiliza para el ingreso a la educación superior, y los exámenes de egreso de la educación superior, entre los más importantes.

Los elementos anteriores de la reforma educativa en México, sólo enuncian algunos de sus rasgos más sobresalientes. Cada uno de ellos es tema de análisis, estudio y valoración, lo cual rebasa el propósito de este ensayo. Sin embargo, lo importante es al menos identificar los componentes de este complejo proceso de transformación en el cual se encuentra inmerso el sistema educativo nacional.

En el siguiente apartado nos referiremos a cuestiones relativas a la instrumentación de la reforma.

La instrumentación de la reforma

Es innegable que la puesta en práctica de la reforma educativa ha traído consigo nuevos problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, y una combinación inestable de consensos, rechazos, expectativas e incertidumbres, que recién comienzan a ser objeto de atención de los investigadores y analistas. Al ingresar nuevos actores en el escenario de la política educativa nacional, aparecen, de manera casi natural, nuevas dificultades y obstáculos para la conducción de la reforma.

En buena medida la puesta en práctica de cualquier reforma educativa, y con mayor razón una tan compleja como la que ahora vivimos, depende del diseño de su implantación. Este diseño a su vez está relacionado con la competencia de los actores para realizarlo y llevarlo a la práctica.

En México, y tal vez en otros países, solemos quedarnos en la dimensión declarativa de las políticas, de ahí un salto mortal a la instrumentación, y posteriormente los críticos ponen su atención en se da "los resultados y los comparan sólo con dicha dimensión, dejando de lado un análisis de la dimensión referida al diseño de su operación. Pareciera que la enunciación de las intenciones de mejoramiento y transformación fueran a cambiar por sí mismas la realidad. El sistema educativo, como otros ámbitos de la vida social, sólo es posible transformarlo si se es capaz de realizar una productiva conexión entre el ámbito de lo declarativo y el complejo ámbito de la vida cotidiana, en el cual se realizan o no los proyectos de trabajo y éstos pasan necesariamente de una a otra persona.

Desde otro ángulo, pero siempre relacionando la dimensión declarativa con la referida a la instrumentación, se encuentran los niveles de actuación y de gestión del sistema educativo: federal, estatal, municipal y escolar.

La reforma no es un objeto que pueda ser instalado en un lugar determinado, ni tiene propiedades esenciales que están esperando ser descubiertas, sino que es el resultado de la particular dinámica que establecen los actores en torno a las cuestiones de la agenda.¹⁵

Con el fin de ofrecer algunos elementos concretos que permitan avanzar en la identificación tanto de las dificultades como de las oportunidades de instrumentación exitosa de políticas educativas de reforma del sistema, se retoma el análisis de Braslavski y Cosse referido a las tensiones que éstas enfrentan y que de alguna manera los actores resuelven, generalmente sin tener muy claro sus decisiones lo que implican.¹⁶

La primera tensión se refiere a la definición de la función de la educación, del sentido de la escuela, del papel del conocimiento, al papel del maestro, las responsabilidades de los distintos actores, la calidad con equidad *versus* eficiencia,

entre otros elementos. El dilema se expresa en términos de si conviene tener explícita una conceptualización de lo anterior o no. Si se decide su conveniencia, ¿cómo definir lo fundamental? En definitiva, en el momento de decidir y ejecutar las políticas educativas, la articulación de estas cuestiones, generalmente enfatizadas por diferentes actores, es un desafío que hay que atender y no soslayar como suele hacerse.

Una segunda tensión, que no es excluyente de la anterior, se produce entre el consenso social y la ejecución eficiente de las políticas. La historia de los sistemas educativos, y en particular de los procesos de reforma, ha mostrado que cuando se consigue el consenso entre los actores que resultarían afectados por medidas de cambio, el éxito se logra. Para el caso de América Latina, Braslavski y Cosse dicen:

Es posible que en este momento Chile sea el país donde existan más altos niveles de consenso respecto de la necesidad de políticas educativas orientadas desde el Estado para transformar la educación, y de la orientación de esas políticas, así como de su carácter prioritario en el conjunto del gasto público.¹⁷

Sin duda a las autoridades educativas del nivel federal y estatal les corresponde forjar los equilibrios razonables entre la construcción de consensos y la ejecución eficiente de las políticas educativas.

La construcción de consensos para la transformación no se agota en el establecimiento de acuerdos entre distintas partes interesadas en el qué hacer, sino que abarca la toma de decisiones y la ejecución misma de las políticas. En este sentido, existen tensiones entre ejecutar, dinamizar e instrumentar.

Los distintos actores educativos, burocracias gubernamentales federal y estatales, burocracias educativas, también federal y estatales, burocracias escolares, la organización gremial de los maestros, los padres de familia, los partidos políticos, los empresarios, ciertas organizaciones sociales, actúan desde diferentes contextos de referencia. Así, entre los actores responsables del funcionamiento del sistema educativo se encuentran los funcionarios con responsabilidad política, como los ministros o secretarios de

Estado, los cuales tienen como su principal contexto de referencia al gobierno y al sistema político; para los intelectuales e investigadores, su principal contexto de referencia es el sistema académico y el sector de la opinión pública. Los educadores reformadores tienen a la escuela y a los estratos intermedios de las burocracias. Los funcionarios de larga trayectoria en la administración pública y en general el segmento administrativo, suelen tener como principal contexto de referencia al conjunto de normas y reglas del sistema.

Quienes analizan los procesos de decisión en el ámbito de las políticas públicas, insisten en que se requiere de una buena complementariedad entre los niveles políticos y los técnico-profesionales.

Una de las principales tensiones por resolver para conseguir dicha complementariedad radica en la presencia de cuatro tipos de *tiempos*, cuyas lógicas son completamente distintas: los tiempos *políticos*, los cuales se definen a partir de los "objetivos del Gobierno —federal o estatal— y de la secretaría de educación en el contexto de sus relaciones con las fuerzas políticas, en la necesidad de consolidar o establecer posiciones en función de otros actores políticos, o de tensiones generadas por actores corporativos".¹⁸ Estos tiempos se rigen por calendarios externos a los procesos de reforma educativa y están vinculados a las agendas electorales.

También están los *tiempos técnico-profesionales*, definidos como el recorrido indispensable para construir determinado producto con el apoyo de conocimientos fundamentados de manera empírica y argumentativa. Este recorrido tiene poco que ver con el de los tiempos políticos, pero su falta de acoplamiento con ellos puede llevar a perder grandes inversiones de tiempo, dinero y esfuerzo. El desafío para la implantación de las acciones de la reforma en buena medida se encuentra en una sana complementación entre tiempos, intereses y saberes políticos con los *tiempos técnico-profesionales*. Cuando los actores colocados en uno y otro lado de la acción educativa no los consideran, lo cual es muy frecuente en nuestro país, se toman decisiones con un alto costo de ineficiencia o con poco o nulo impacto en una transformación real de la educa-

ción en el lugar en el cual, por excelencia, ocurre el hecho educativo: la escuela.

El tercer conjunto se refiere a los *tiempos burocráticos*, que implican el recorrido exigido para cumplir con todos los pasos definidos por las normas, sin correr riesgos administrativos y jurídicos.

Cuando se consigue que existan alianzas político-técnicas y éstas son sólidas y perdurables, es posible conquistar importantes sectores burocrático-administrativos que ponen su conocimiento de la norma al servicio de la reforma misma.

Finalmente están los *tiempos pedagógicos*, los más importantes y casi siempre los menos considerados para la instrumentación de la reforma. Éstos tienen que ver con el recorrido que requieren los actores de la vida cotidiana de las escuelas para procesar y asimilar las políticas educativas. Es decir, es el tiempo de aprendizaje que los actores necesitan para comprender e involucrarse en la reforma.

Continuando con las tensiones, otra de ellas se da entre el cumplimiento de la norma y la acción. En otros términos, la reforma supone procesos de franca innovación, que no pueden llevarse a cabo sin la flexibilidad de la normatividad existente, la cual deriva y tuvo su razón de ser en las épocas de centralización de las gestiones del sistema educativo. Para conseguir lo anterior, los políticos y los técnicos reformadores habrán de conjuntar sus saberes y esfuerzos.

Una tensión más se encuentra entre la necesidad, la disponibilidad y la utilización de competencias y conocimientos. Sin lugar a dudas, esta tensión está presente en el caso mexicano, con sus propias peculiaridades, que ahora no son objeto de análisis. ¿A qué se refiere la tensión? Tiene que ver con la variedad del tipo de actores, que a su vez, por estar inscritos en contextos de referencia diferentes, tienen saberes y conocimientos también distintos. Es conocida la polémica acerca de la no utilización de los resultados de investigación para diseñar las políticas, por parte de los funcionarios responsables de esta tarea, y por el otro lado están presentes la crítica y el rechazo de los profesionales prácticos y de los políticos hacia los resultados de investigación, que generalmente son críticos acérrimos del

trabajo de aquellos. Sin embargo, es necesario superar estas disyuntivas inútiles, la transformación de los sistemas educativos exige poner en juego diversos tipos de conocimiento de manera complementaria, reconociendo lo que cada uno aporta a la identificación de los problemas y a las soluciones.

La gestión del sistema educativo exige tener apertura hacia otros escenarios: hacia redes de instituciones educativas exitosas en otros países y hacia espacios académicos que otorgan importancia a una producción académica que tenga como propósito mejorar las decisiones, sin que por ello dichos espacios pierdan su distancia respecto de las políticas en curso. Superar esta tensión implica introducir en los ámbitos de la administración pública prácticas académicas como el análisis crítico de las acciones en marcha, y lecturas y seminarios de análisis de caso que inspiren la propia acción, entre otras prácticas.





La última tensión que analizan Braslavski y Cosse se refiere a las dificultades que enfrentan los equipos de trabajo acerca de la búsqueda de profesionalismo en un contexto de ajuste fiscal. En algunos países las restricciones presupuestales han obligado a reducir los salarios, acción no siempre acompañada de la reducción de responsabilidades y de tiempo laboral. No es precisamente aún el caso de México sin embargo, la instrumentación de la reforma ha venido haciéndose con el personal existente, todavía es incipiente la práctica de incorporar profesionales de distintas disciplinas para atender los procesos, cada vez más complejos en el aspecto técnico, que exige la gestión del sistema, por ejemplo, el diseño y la implantación de sistemas de información computarizados. Este problema suele resolverse mediante la contratación por honorarios, y sabemos que en situaciones de recorte presupuestal éste es el tipo de personal que resulta afectado, en detrimento de las tareas que realiza.

Los elementos anteriormente expuestos muestran distintos ángulos del comportamiento del sistema educativo como organización. Y como tal, se realiza a través de los peculiares modos de actuar de los seres humanos que integran el sistema. Son los actores quienes de una manera u otra van definiendo en la práctica el rumbo de la reforma educativa.

Para transitar hacia las reformas de tercera generación, es decir hacia la reforma de la escuela, en México el desafío se encuentra en el fortalecimiento del federalismo. La política educativa y los programas de acción derivados habrán de realizarlos de manera conjunta las autoridades educativas del gobierno federal y los gobiernos de los estados. En un contexto como el que actualmente vivimos en México, de franca democracia, caracterizado por la competencia cada vez más fuerte de las distintas fuerzas políticas del país, es necesario refrendar y actualizar el pacto federal que dio origen y aún impulsa a la reforma actual.

Consideraciones finales¹⁹

Como se ha descrito, la reforma educativa tiene un importante componente o dimensión declarativa, la cual se encuentra expresada en los ordenamientos jurídicos: el artículo tercero constitucional, la Ley General de Educación, el Programa de Desarrollo Educativo, así como en las leyes estatales de educación y los programas correspondientes de desarrollo educativo locales. En estos documentos encontraremos los grandes propósitos y lineamientos para conducir al sistema educativo, cuya finalidad primordial es asegurar el derecho a la educación, el derecho a aprender que tenemos todos los mexicanos. Esta dimensión es fruto de la historia de la nación; no obstante el camino andado y los logros obtenidos, existen evidencias de que la vida cotidiana de la escuela aún se encuentra lejos, de la realización de la reforma.

Poner la atención en la escuela como institución y en las personas que la hacen posible: director, maestros, alumnos y comunidad, tiene importantes implicaciones para la definición de

las nuevas políticas y los programas que habrán de impulsar el desarrollo de dicha reforma.

En cierto sentido, las nuevas políticas tendrán que considerar el aprendizaje colectivo, tanto nacional como internacional, para el diseño no sólo del ámbito declarativo sino sobre todo de la instrumentación cuidadosa de las políticas de reforma. Esto implicará superar las tensiones y contradicciones presentes entre diversos actores sociales (gobernantes, partidos políticos, gremios, burocracias, organizaciones no gubernamentales, padres de familia), con el fin de concertar intereses, perspectivas e interpretaciones que se encuentran en juego.

Desde este punto de vista, para que la reforma avance y madure se requiere un cambio en la percepción y la actitud de los actores, con nuevas formas de trabajo, más participativas y más comprometidas, que permitan transitar del autoritarismo al liderazgo compartido, de la dependencia y subordinación a los consensos, al trabajo colegiado y a la distribución de responsabilidades.

Para todo ello, como afirma Braslavski, se requiere contar con autoridades estatales competentes al menos en cinco áreas: con capacidad para reflexionar de manera inter y multidisciplinaria sobre escenarios futuros y estrategias de cambio; con capacidad para generar y aplicar información empírica en los procesos de gestión; con capacidad para comprender distintos niveles (nacional, estatal, municipal y escolar) y dimensiones (institucional, pedagógica, comunitaria) de la política y de la gestión educativa, y las interrelaciones de éstas; con capacidad para manejar técnicas de programación, que implica la posibilidad de articular las tres capacidades anteriores, para diseñar alternativas de innovación y reforma empleando herramientas actualizadas; y por último con capacidad para aplicar técnicas modernas de gestión, que implican el desarrollo de competencias tales como el manejo de procesos de concertación, de trabajo en equipo, comunicación y liderazgo.²⁰

Afirmamos de manera contundente que la reforma del sistema educativo en su conjunto, y la de la escuela en particular, es ante todo una apuesta a los actores, a su capacidad de aprendizaje, de responsabilidad y de compromiso.

Notas

1. Reimers Fernando. "Participación ciudadana en reformas de políticas educativas", en *Pensamiento Educativo*, vol. 17, diciembre de 1995, pp.115-131.
2. Gajardo Marcela. *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, PREAL (Documento 5), 1999, 50 pp.
3. *Ibidem*, pp. 12 y 55.
4. Braslavski C. "Proyecto: formación de formadores en gestión y política educativa", IIPPE, Buenos Aires, 1999.
5. SEP. *Informe de labores 1998-1999*, México.
6. Álvarez, Jesús. "Oportunidades y obstáculos de la descentralización educativa: el caso de México", Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Reformas Educativas y Política en América Latina", organizado por CIDE, PREAL, CEPAL y la Embajada de México en Chile, Santiago de Chile, 18 de enero de 2000.
7. Di Gropello Emanuela. "Los modelos de descentralización educativa en América Latina", en *Revista de CEPAL*, agosto de 1999.
8. Para información más detallada véase el *Informe de Labores 1998-1999* de la SEP y los documentos elaborados por la Coordinación Nacional del PRONAP.
9. SEP. *Perfil de la educación en México*, México, 1999.
10. SEP. *Informe de labores 1998-1999*, op. cit.
11. Mancera. Carlos. "Financiamiento y gasto educativo", ponencia presentada en el *Foro Nacional: La Educación Básica ante el Nuevo Milenio*, organizado por el Congreso de la Unión, en Guadalajara, México, agosto de 1999.
12. SEP. *Perfil de la educación...*, op. cit.
13. OCDE. *Education at a Glance 1998*, Center for Educational Research and Innovation, 1998.
14. Se refiere al cuestionario que se levanta al principio y al final de cada ciclo escolar en todos los niveles y las modalidades educativas en toda la nación.
15. Popkewitz, Th. en Braslavski C. y Gustavo Cosse, *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, PREAL, (documento 5), 1996, 24 pp.
16. Popkewitz, Th. en Braslavski C. y Gustavo Cosse, *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, PREAL, (documento 5), 1996, 24 pp.
17. *Ibidem*, p.12.
18. *Ibid.*, p.15.
19. La reforma educativa en México requiere de ser estudiada y valorada en todos sus componentes. Por ejemplo dos de éstos ejes de la reforma, son la descentralización o federalización descentralizadora y la reforma curricular y pedagógica. Su diseño, instrumentación, obstáculos y posibilidades con el objetivo de advertir los componentes que habría que poner en juego para la reforma de tercera generación, la de la escuela singular. Para quienes se interesen por el estudio de las reformas educativas, se recomienda consultar la página Web de PREAL: www.preal.el.
20. Braslavski, "Proyecto: formación de...", op. cit.