



Centro de Estudios Internacionales

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO
(2000-2012): LA INNOVACIÓN Y EL SNTE

Tesis que presenta

Karen Victoria Martínez Navarro

para obtener el título de

Licenciada en Relaciones Internacionales

Director de tesis

Prof. Bernardo Mabire Ponce

Ciudad de México, septiembre de 2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL.....	5
CAPÍTULO 1. QUÉ ES LA CALIDAD EDUCATIVA Y CÓMO SE MIDE	10
Introducción	10
1.1 El surgir del concepto de calidad educativa	11
1.1.1 En el mundo	11
1.1.2 En México	14
1.2 La complejidad del concepto de calidad educativa	17
1.3 Tradiciones filosófico-pedagógicas.....	20
1.4 Dimensiones de análisis de la calidad educativa.....	22
1.5 Definiciones oficiales de calidad educativa en México	31
1.6 A propósito del concepto de equidad	35
CAPÍTULO 2. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO EN EL PERÍODO 2000-2012	38
Introducción	38
2.1 Cobertura.....	39
2.2 Resultados del rendimiento de los alumnos	43
2.2.1 Examen para la Calidad y el Logro Educativo (Excale)	44
2.2.2 Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)	46
2.2.3 Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA)	48
2.3 Algunas variables que explican los resultados de aprendizaje.....	52
2.3.1 Entorno socioeconómico y cultural.....	52
2.3.2 Recursos materiales.....	55
2.3.3 Recursos humanos: los maestros.....	58
2.3.3.1 Sobre los maestros: número, escolaridad, ingresos y circunstancia social.....	59
2.3.3.2 Instituciones y programas de estudio	62
2.3.3.3 Selección de maestros	64
2.3.3.4 Formación continua.....	66
Conclusión.....	68
CAPÍTULO 3. CONTINUIDAD Y CAMBIO A FAVOR DE LA CALIDAD EDUCATIVA	70
Introducción	70
3.1 Continuidad y cambio	71
3.1.1 En el medio político-social-educativo.....	71

3.1.2 En el ámbito de la política educativa.....	75
3.2 Creación del INEE	78
3.2.1 Antecedentes	78
3.2.2 Fundación y consolidación.....	81
3.3 Impulso a pruebas estandarizadas nacionales	88
3.4 La incipiente evaluación de los docentes	91
Conclusión.....	94
CAPÍTULO 4. EL FORTALECIMIENTO DEL SNTE A COSTA DE LA CALIDAD EDUCATIVA	96
Introducción	96
4.1 Antecedentes de la relación SEP-SNTE.....	97
4.1.1 ¿Qué es el SNTE?	97
4.1.2 El Comité Ejecutivo Nacional y sus facultades de control.....	101
4.1.3 El SNTE en la década de 1990.....	103
4.1.4 La participación del SNTE en el ANMEB	106
4.2 Fortalecimiento del SNTE después de la alternancia presidencial en 2000.....	108
4.2.1 Frente al Poder Ejecutivo	109
4.2.1.1 Influencia en la Secretaría de Educación Pública.....	109
4.2.1.2 Relación presidencia de la República – dirigencia sindical	115
4.2.2 Frente al Poder Legislativo.....	121
4.2.2.1 La aprobación del preescolar obligatorio	124
4.2.2.2 El aumento del presupuesto educativo a 8% del PIB	125
4.2.2.3 La influencia del sindicato en la creación del INEE	126
Conclusión.....	126
CONCLUSIONES GENERALES	132
EPÍLOGO.....	136
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	140
BIBLIOGRAFÍA.....	144

Agradecimientos

En primer lugar, a mi familia que es lo más valioso para mí. A mis padres, Rosario y Víctor, sin ellos simplemente no habría llegado hasta aquí. A mi mamá, por su ejemplo, su entereza, su sensibilidad, su optimismo, su entrega y, sobre todo, su amor incondicional. A mi papá, porque me enseñó los valores del trabajo honesto, la responsabilidad y la congruencia. Gracias por dejarme volar, gracias por darme todo lo necesario, y más, en esta travesía. A mi hermano, Iván, a quien esperé con tanto amor y de quien estoy tan orgullosa. Gracias por estar siempre para mí.

Al profesor Bernardo Mabire, por su compromiso al guiar este proyecto, por su sabiduría, su paciencia y su confianza. Agradezco sus cuidadosas revisiones, sus preguntas y todos sus consejos. Si esta tesis puede leerse de manera fluida y con interés es sólo gracias a él. Gracias por no dejarme a la deriva.

A todas las personas con las que me entrevisté y me dieron su consejo, entre ellos investigadores que admiro: profr. Alberto Arnaut, quien leyó los primeros capítulos de esta tesis, Dr. Felipe Martínez Rizo, Dr. Manuel Gil Antón, Mtro. Ricardo Raphael, Dr. Francisco Gómez Antón y Dra. Blanca Heredia. Y a mi amiga, funcionaria pública ejemplar, Sofía Frech.

A mi consejera personal y profesional, Jatzibe Castro. Con ella, como jefa, empecé a escribir esta tesis y con ella la concluyo, la vida encontró de nuevo nuestros caminos laborales. Agradezco las largas charlas, las sugerencias, los regaños y las lecturas que le hiciste a las múltiples versiones de esta tesis, pero sobre todo tu amistad. Fuiste una parte fundamental en este camino, gracias por hacer de esto una prioridad para ti.

A Mónica. No lo habría logrado sin tu apoyo. Aunque llegaste al final de este largo camino, estuviste en momentos clave. Cuando ya no sabía por dónde seguir estuviste ahí para escucharme, leerme, consolarme, apoyarme, sugerirme, orientarme, echarme porras. Agradezco infinitamente el tiempo que me dedicaste en este proceso.

A dos mujeres que estuvieron conmigo en diferentes etapas: a Ana Laura, tu compañía y disciplina durante el tiempo que vivimos juntas me inspiraron. A Cristina Corrales, mi amiga de toda la vida, por ese período en el que pudimos dedicarnos a la tesis de tiempo completo, agradezco mucho tu amistad.

A mis amigos de El Colegio, porque ustedes hicieron que el tiempo ahí fuera más disfrutable: Edna, Carlos P, Laura, David, Oswaldo, Jessica, Victoria, Diana, Sofía, Tere y Ana Gaby. A todos mis amigos del programa Phoenix, en particular a Yuyis, Arturo, Bernardo, Tihana y Luisa V, entre muchos otros, que siempre me impulsan a sacar lo mejor de mí. A mis amigas de la preparatoria que nunca dejaron de preguntar por esta tesis: Fabi, Maite, Arlette, Mariana y María Elena. A los que creyeron en mí desde el principio, un especial agradecimiento a Maru Morales, quien siempre ha apoyado mi carrera profesional.

Finalmente, a El Colegio de México por la oportunidad de aprender y crecer en una institución de tan reconocido nivel académico.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Comencé esta tesis con inquietud por el estado de la educación básica en México y curiosidad por el hecho de que, pese al diagnóstico reiterado de fallas, a que ha aumentado el presupuesto educativo y a que se han puesto en práctica numerosos programas para atender el problema, éste persiste al paso de los años. Sería exagerado postular que “nada sucede”, pero México enfrenta hoy en la materia deficiencias muy parecidas a las de hace décadas. Leí con pesar *La catástrofe silenciosa* de Gilberto Guevara Niebla, escrito en 1992, pero también con sorpresa, pues muchos de los argumentos del autor seguían vigentes en la era panista. Decía Guevara Niebla en la introducción del libro:

México vive desde hace una generación una catástrofe silenciosa: su deterioro educativo. [...] El sistema educativo se ha separado paulatinamente de las exigencias del desarrollo nacional. Ha dejado de ser un instrumento directo de movilidad social y mejoría económica [...] En los últimos años ha dejado de ser también una prioridad real de inversión y planeación del Estado. Sobre los criterios de calidad se han impuesto en los últimos años los intereses corporativos y burocráticos del sector.¹

En 2010 el texto parecía reciente, y cuando la revista *Nexos* publicó en 2012 un análisis de esa compilación de Guevara Niebla, éste confirmó que la catástrofe continuaba, peor aún, se había convertido en escándalo. El “nuevo” diagnóstico confirmaba las prioridades del sistema educativo mexicano: equidad en la educación, que significaba desde la década de 1990 tomar medidas para atemperar las desigualdades sociales manifiestas en los entornos educativos; mayor calidad, que reclamaba revisar la formación y actualización de los

¹ Gilberto Guevara Niebla (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 15.

docentes, así como evaluar el sistema educativo en conjunto; y mejor financiamiento, porque además de insuficientes los recursos asignados estaban mal distribuidos. Más aún, se señalaba el control desmedido del sindicato de maestros sobre las estructuras educativas y sobre las formas de asignación y reasignación de las plazas educativas.

A partir de ésa y otras lecturas de autores muy críticos como Pablo Latapí, Carlos Muñoz Izquierdo o Carlos Ornelas, el tema educativo me absorbió hasta convertirse en el eje de mi carrera profesional, desde que terminé los cursos en El Colegio de México. He trabajado en el Poder Legislativo, en la Comisión de Impulso a la Calidad Educativa y en la Comisión de Ciencia y Tecnología; posteriormente en el Ejecutivo Federal, en varias áreas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) e incluso en un organismo de la sociedad civil. El tema es tan apasionante que prácticamente no hace falta mayor justificación para estudiarlo. Estoy convencida de la importancia que tiene la educación en las sociedades actuales, porque es fundamental para el desarrollo de cada individuo, de su comunidad y del país todo. En términos generales, persigue dos objetivos: uno social y político, que conlleva procesos de socialización e integración para afianzar el sentido de pertenencia a la comunidad (local y nacional), y otro económico, mediante la preparación para el trabajo productivo.

El período de análisis de esta investigación abarca de 2000 a 2012, pues me interesaba el concepto de calidad educativa y quise analizar cómo se gestó y consolidó en México durante los gobiernos panistas, que en su momento parecieron anunciar posibilidades de cambio. Por eso la pregunta que guía esta investigación se refiere a los factores que propiciaron y a los que inhibieron el impulso por mejorar la calidad educativa en los sexenios de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Mi hipótesis es que los resultados de las pruebas de rendimiento escolar estandarizadas, nacionales e

internacionales, a medida que pusieron el tema de la calidad educativa entre las prioridades de la agenda pública reforzaron la idea de que contar con información sobre las condiciones en que se imparte la enseñanza podría contribuir a mejorar su calidad; sin embargo, los resultados de los alumnos –desde hace mucho insuficientes– no han mejorado, en parte por dos elementos clave: uno es que no existió un proyecto claro ni preciso para transformar las estructuras anquilosadas del sector educativo durante el período panista, más allá de una política poco congruente de evaluación educativa; y el otro, que la relación corporativa de la SEP con el sindicato docente se reforzó en perjuicio del rendimiento de los alumnos. Con miras a probar esta hipótesis, la investigación está basada en análisis documental de obras especializadas en el tema, informes de gobierno, programas nacionales de educación, trabajos de investigación sobre el estado de la materia, documentos de organismos internacionales –como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por su nombre en inglés)— más los resultados de los alumnos mismos en evaluaciones nacionales e internacionales.

Esta tesis propone un balance general en materia educativa, durante los dos sexenios de gobierno federal panista, a partir de cuatro elementos: primero, un interés en aumento por mejorar la calidad educativa, presente en el mundo y en México desde hace al menos tres décadas, más allá de la complejidad para definir el concepto; segundo, la impresión durable y generalizada de que en México padecemos una calidad educativa deficiente; tercero, la continuidad de las políticas educativas entre los gobiernos priistas y los panistas recién llegados, en contraste con la recomposición del mapa político del país y el impulso a favor de la evaluación en el Sistema Educativo Nacional (SEN); y cuarto, el repliegue de las nuevas autoridades educativas ante un sindicato docente cada vez más fortalecido.

Explicaré cada uno de estos elementos con mayor detalle en los capítulos que conforman la tesis.

En el primero cito varias opiniones y analizo la inquietud persistente por definir el concepto de calidad educativa. Para exponer dónde y cómo se originó ese concepto, examino los entornos mundial y nacional. Parto de que éste es complejo y multidimensional y, aunque de ningún modo prometo contribuir con esta tesis a simplificar el entramado, sí intento explicar las múltiples definiciones y dimensiones que atañen a ese concepto. En el segundo capítulo trazo un panorama de la calidad educativa en México. Presento cifras relativas al logro educativo, al presupuesto gubernamental, al estado de la infraestructura y a los recursos materiales y humanos con los que cuenta el sistema escolar mexicano. Esta información no es, en general, halagadora: muestra el atraso de México respecto a otros países y exhibe lo que algunos han llamado “el escándalo educativo”. Posteriormente, en el tercer capítulo y el cuarto analizo la gestión del sistema: la política educativa y las relaciones de poder que mueven la educación en México tras la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la llegada al poder de un partido que nunca antes había ocupado la silla presidencial. Esbozo en el tercer capítulo los fenómenos de continuidad y cambio durante el período estudiado. Las transiciones siempre son ambivalentes, pues el partido en el poder quiere distanciarse de su antecesor, pero en ámbitos como el educativo es difícil —y en parte indeseable— que haya borrón y cuenta nueva. Expongo cómo, a pesar de haber cambiado el partido político en el mando, perduraron la mayoría de las políticas sin perjuicio de que se impulsara mayor transparencia en el marco de una sociedad que, por momentos, parecía más flexible y democrática. El tema central de este capítulo es el énfasis en la evaluación que hicieron los dos gobiernos panistas, no siempre de la manera más acertada. Por supuesto, habrá que

distinguir a Fox de Calderón, pues este último diezmó la confianza de la población en el cambio. El cuarto capítulo alude a un fenómeno clave para entender la política educativa de los gobiernos panistas. Contrario a lo esperado, el Partido Acción Nacional (PAN) no sólo preservó la relación corporativa con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), sino que la reforzó. El SNTE tuvo como líder por más de dos décadas –incluso en la era panista— a Elba Esther Gordillo. Aunque reviso algunos detalles del origen del SNTE y de su modernización en los años 1990, me concentro en el período de la alternancia, tomando en cuenta que –sobre todo bajo Calderón— la SEP delegó al SNTE la misión de elaborar y poner en práctica el proyecto educativo nacional. Por último, las conclusiones resumen hallazgos de los que derivan elementos para contestar la pregunta de investigación, además de exponer las implicaciones políticas y educativas de las gestiones panistas.

CAPÍTULO 1. QUÉ ES LA CALIDAD EDUCATIVA Y CÓMO SE MIDE

Introducción

A primera vista, parecería que se abusa del concepto de calidad. “Vivimos bajo un profuso bombardeo propagandístico del término. En sociedades de mercado [...] todo producto o servicio se anuncia como de buena calidad”.² El éxito de un bien se confirma sólo con esa etiqueta: vinos de buena calidad, telas de alta calidad, literatura de excelente calidad, gobiernos de calidad más que aceptable, educación de sublime calidad. Esta última parecería un santo grial para resolver todos los problemas, “el gran paraguas protector” que abarca cualquier mejora del sistema educativo.

Con esta idea en mente, partí de una premisa, que la calidad educativa era algo novedoso, resultado de la llegada del nuevo milenio, del acceso del PAN a la presidencia nacional y de la subsecuente adopción de un lenguaje quizá distintivo para diferenciarse de los opositores políticos. Según autores como Eduardo Andere, lo que más cambió en la política educativa de México con ese triunfo de la oposición fue el lenguaje. “Se empieza tímidamente, en los primeros años del nuevo milenio, a reconocer la urgencia de aumentar la calidad educativa, en concordancia con los lineamientos de los organismos internacionales que la procuran. Esto puede verificarse en la tensión constante, en el discurso, entre cambio y continuidad, clave para analizar las ‘nuevas’ políticas educativas

² Antonio Alonso Concheiro, “Calidad en la educación: significado y medición” en Fernando Solana, *Educación: visiones y revisiones*, México, Siglo XXI, 2006, p. 181.

del gobierno mexicano”.³ Sin embargo, y como busca documentar este capítulo, la evidencia demuestra lo contrario: no se trata de algo nuevo. El tema de la calidad educativa ha estado presente en el debate —y no de manera secundaria— desde hace al menos tres décadas, tanto en el ámbito mundial como en el nacional, debido principalmente a deficiencias de los sistemas educativos.

1.1 El surgir del concepto de calidad educativa

1.1.1 En el mundo

Es posible que a mediados de la década de 1970 esta noción resultara ajena a los educadores y al público,⁴ pues el sentir dominante en América Latina era que “una persona tiene una mejor educación cuando tiene más años de escolaridad”.⁵ Entre más, mejor: la cantidad era el criterio esencial para medir la buena educación. El problema de la calidad aflora cuando los sistemas educativos de la región evidencian importantes avances en la cobertura de la enseñanza primaria, a la par de altos índices de reprobación y abandono escolar. Eso pone sobre la mesa, a comienzos de los años 1980, la incapacidad de los sistemas educativos para formar adecuadamente y retener a los alumnos que acceden a ellos. En este sentido, autores como Verónica Edwards han señalado que “la masificación de la educación ha sido acompañada de una significativa pérdida de calidad”.⁶

El Informe Coleman, elaborado en Estados Unidos, presuntamente fue uno de los detonadores más importantes de la discusión sobre calidad educativa, en 1966. Aunque se

³ Eduardo Andere, *La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?*, México, Editorial Planeta, 2003, p. 102.

⁴ Verónica Edwards, *El concepto de la calidad de la educación*, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC, 1991, p. 11.

⁵ Roberto Gerardo Bianchetti, “Educación de calidad: uno de los dilemas fundamentales para las políticas educativas que se propongan demostrar que ‘otro mundo es posible’”, *Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE)*, abril de 2009.

http://www.forolatino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_26/referencias26.htm

⁶ Edwards, *op. cit.*, p. 13.

trata de una referencia anterior a la década de 1980, “inició cuarenta años de investigación alrededor del mundo con un debate que aún continúa”.⁷ El objetivo de ese estudio, que dirigió James Coleman, era determinar el grado de discriminación en escuelas frecuentadas por varios grupos raciales, además de analizar la relación entre el rendimiento y los recursos disponibles en los establecimientos.⁸ Los resultados del informe sugieren que las escuelas no determinan una diferencia significativa en el aprendizaje de los alumnos: más bien, los antecedentes socioeconómicos y culturales, aunados al entorno comunitario y familiar, tienen una fuerte correlación con el desempeño o logro académico de los estudiantes, por encima de los recursos escolares. Sin embargo, sociólogos y educadores han rechazado la validez de estas conclusiones y abierto paso al movimiento en pro de “escuelas eficaces”.⁹

En la década de 1980, el problema adquirió preeminencia en Estados Unidos a raíz de que los alumnos obtenían, en pruebas internacionales, resultados en matemáticas y ciencias por debajo del promedio mundial, muy lejos de los de potencias asiáticas, lo cual alarmó a los líderes políticos, quienes afirmaron que “Estados Unidos estaba en peligro” en el documento “Una Nación en riesgo: el imperativo de la reforma educativa” (Comisión

⁷ Eduardo Andere, *El poder de PISA. Listas de ranking y mejores prácticas en educación internacional*, México, Nuevo Pensamiento, 2010, p. 85.

⁸ La muestra estaba compuesta por más de medio millón de alumnos y unos 60 000 profesores pertenecientes a 4 000 escuelas de todo el país. Los alumnos resolvieron pruebas estandarizadas de rendimiento y aptitud. Los profesores contestaron una encuesta sobre su propio historial y su experiencia educativa. Los datos sobre los recursos incluían una amplia gama de variables, desde los salarios hasta el número de libros disponibles en la escuela. En Bernardo F. Báez de la Fe, “El movimiento de escuelas eficaces para la innovación educativa”, *Revista de Educación*, Universidad de La Laguna, Tenerife, núm. 294, 1991, pp. 407–426.

⁹ Este movimiento impulsó la realización de varias investigaciones basadas en estudios de caso de algunas escuelas que, a pesar de funcionar en ambientes socioeconómicos desfavorables, obtuvieron resultados académicos superiores a los que, en promedio, cabría esperar en esos entornos. Una vez controlados los factores socioeconómicos del alumno, los investigadores se ocuparon de temas más sustantivos, tales como la mejora en la calidad de la investigación empírica o el análisis de los procesos de cambio educativo y organizativo. Asociaron mejores niveles de rendimiento con altas exigencias del profesorado, flexibilidad de las actividades educativas, buenos sistemas de evaluación, la injerencia del director en los procesos de enseñanza, la participación de los padres en la escuela, etc.

Nacional para la Excelencia en la Educación, 1983). La declaración hacía referencia a la posibilidad —advertida al principio por unos cuantos— de que Estados Unidos perdiera el liderazgo mundial si no mejoraba en educación, pues existía mediocridad y las escuelas habían perdido sus propósitos básicos, por lo que se necesitaba recuperar altos niveles de exigencia.¹⁰

Luego, en la década de 1990, el tema de la calidad educativa cobró mayor importancia en todo el mundo y se convirtió en prioridad para la mayoría de los planes nacionales de educación. Se incluyó también entre los objetivos del proyecto principal de la UNESCO. Este organismo de la ONU guió lo que podría llamarse el “movimiento mundial por la educación”. Ha sido líder de la iniciativa “Educación para todos” (que inició en los años 1990 y estuvo vigente hasta 2012) y coordina los esfuerzos internacionales para alcanzar, entre otros objetivos, el de “acelerar el progreso hacia la calidad de la educación primaria universal”. En marzo de 1990 se celebró en Jomtién, Tailandia, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, que convocaron conjuntamente los jefes ejecutivos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNESCO y el Banco Mundial (BM). Además, 18 gobiernos y organizaciones copatrocinaron la conferencia, a la que asistieron delegados de 155 países. Se elaboraron dos documentos, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, que estableció que la calidad “constituye el centro de la educación”, y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, que aspiraba a ser “una guía útil para los gobiernos, las organizaciones internacionales, los educadores y los profesionales del desarrollo para elaborar y poner en práctica políticas y estrategias de

¹⁰ Franklin Schargel, *La Calidad Total en la educación*, México, Instituto de Educación de Aguascalientes, 1995, p. 50.

mejoramiento de los servicios de educación básica”. El propósito central de la conferencia era el de auspiciar mejoría en la calidad de la educación básica, por los medios más eficaces y económicos, para favorecer el aprendizaje pertinente de los grupos marginados. Se admitió con esto que ampliar el acceso a la educación no bastaba en sí para asegurar el desarrollo de las personas y de la sociedad, y se hizo hincapié en el desarrollo cognitivo de los niños para mejorar la calidad de su educación.

1.1.2 En México

En México, a partir de la década de 1980, tanto el discurso como los empeños de la educación pública han sufrido alteraciones graduales, pues se ha pasado de la cantidad a la calidad como resultado de cambios demográficos y de avances en la cobertura. La educación recibe mayor prioridad en el discurso desde esa década; por ejemplo, se elaboró el primer “Programa Nacional de Educación, Cultura Recreación y Deporte” (1984–1988), en el que se establecieron objetivos específicos para elevar la calidad educativa. Luego, en los años 1990, el diagnóstico dictaba la urgencia de encontrar medidas para mejorarla.¹¹ Pero además, para entender la transición de la cobertura a la calidad en el caso mexicano, deben considerarse algunas transformaciones mundiales que repercutieron en la educación: el avance de la globalización y el cambio de modelo económico, que pasó de uno sustentado en la acción gubernamental a otro basado en la liberación de los mercados. La

¹¹ Había seis millones de adultos analfabetos, 12 millones de mexicanos sin primaria completa y grandes desigualdades regionales. Los alumnos que egresaban de primaria o secundaria adolecían de grandes deficiencias en español y matemáticas. En primaria no había espacios disponibles para aproximadamente 372 000 (2.5%), además de que 662 000 abandonaban la primaria y 1.6 millones entre 10 y 14 años no estaban matriculados; sólo 60% de los 14.4 millones que sí lo estaban concluían su formación en los seis años reglamentarios. Véase Felipe Martínez Rizo, “La desigualdad en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, XII (2), 1992, pp. 59–120 y Felipe Martínez Rizo, “Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, VII (16), 2002, pp. 415–444.

llegada de políticas modernizadoras incidió en la forma de concebir la educación en México.

En las dos últimas décadas del siglo XX, con la transformación del modelo económico el discurso de las autoridades se centró en aumentar el “capital social” de los países y alcanzar niveles de mayor competitividad para sumarse con éxito al mercado internacional. México inició su apertura económica luego de la crisis de 1982: se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por su nombre en inglés) en 1986, a la OCDE en 1991 y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, empeñado en continuar y reforzar las tendencias “modernizadoras” que llegaron a un punto culminante a mediados de la década de 1990. El término “modernización” se volvió central en el discurso y en las políticas, sobre todo por “el deseo de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados”.¹² Surgió entonces la preocupación por alcanzar los niveles de bienestar de los países avanzados, mediante fórmulas que estos últimos –a la par de organismos internacionales— consideraban adecuadas para que los menos desarrollados pudieran superar su condición. Se inauguró, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la política de modernización educativa.¹³

En consecuencia, se considera la educación en una perspectiva económico-productivista, que identifica al alumno como parte elemental del sistema para lograr que el

¹² Felipe Martínez Rizo, “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 27, 2001, p. 41.

¹³ Según Martínez Rizo existieron cuatro tendencias de política educativa a partir de la creación de la SEP en 1921: la que veía en la escuela el medio clave para construir un país culto y democrático tras la Revolución (José Vasconcelos), la educación socialista, la educación tecnológica y la escuela de la unidad nacional (Jaime Torres Bodet).

país acceda a los mejores niveles de competencia internacional.¹⁴ En el ámbito mundial, la educación se juzga decisiva para obtener ventajas respecto a otros países, en condiciones de fuerte rivalidad entre sistemas, escuelas y estudiantes. La OCDE plantea que “una educación de baja calidad [...] limita la capacidad de las economías de crecer e innovar” y que “los alumnos deben recibir las competencias y conocimientos que necesitarán para una eficaz integración al mercado laboral”. Afirma también que “las personas más educadas contribuyen a sociedades más democráticas y a economías más sostenibles, y son menos dependientes de la ayuda pública y también menos vulnerables a las contracciones económicas”. No pocos investigadores se han adherido al principio de que “sin educación de calidad, no podremos despegar en crecimiento, competitividad y empleo”.¹⁵ Por su parte, los “economistas educativos”, como Eric Hanushek, señalan que hay valor en la educación tanto para el individuo como para la sociedad.¹⁶ La calidad educativa no sólo conduce a tener mejores habilidades, sueldos más altos y menos desempleo, contribuye también a una buena salud, a mayor participación social y menor dependencia de los servicios sociales, como establece la OCDE. La demanda generalizada de evaluaciones es evidencia de que se

¹⁴ Existen detractores de la función productiva de la educación, que se centran en el desarrollo individual de los alumnos y rechazan las fórmulas precisas u homogéneas para mejorar su rendimiento. Las posiciones académicas críticas señalan que no existen “mejores prácticas” que puedan adaptarse a los países en vías de desarrollo. Se ha cuestionado la precariedad teórica de esas propuestas y un exceso de formalismo en sus programas centralizadores, que no ahondan en aspectos pedagógicos y privilegian casi exclusivamente aportes de la investigación educativa anglosajona que, simplificados, se difunden como experiencias de éxito. Se ha criticado también que la función productiva de la educación se centre en el análisis costo-beneficio, basado en la reducción de costos de lo que se produce. Véase Francisco Gómez Antón, *Educación e ineficacia*, Ediciones Universidad de Navarra, 1974.

¹⁵ Felipe Hevia, Mónica Tapia y Giovanna Morales, “¿Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil”, Diagnóstico de la Coalición Ciudadana por la Educación, 2001, México, p. 43.

¹⁶ Eric A. Hanushek, “Outcomes, costs and incentives in schools” en Eric A. Hanushek y Dale W. Jorgenson (eds.), *Improving America's schools: the role of incentives, Board on science, technology, and economic policy*, Washington, D.C., National Academies Press, 1996, p. 29.

considera la instrucción básica en una perspectiva de competencia. Después de todo, “la educación escolar, los mercados laborales y las economías globales están conectados”.¹⁷

En la intersección de esas ideas, para fines de esta tesis se analiza el concepto de calidad educativa en el apartado siguiente, no sin antes precisar que en esa tarea me concentraré en la educación básica, sólo porque a ésta corresponde la mayor provisión de servicios (educandos, escuelas, docentes) en el SEN (que es el tercero más grande del mundo), también porque en este nivel educativo se adquieren las competencias primarias, base fundamental para la convivencia y el avance de la sociedad.

1.2 La complejidad del concepto de calidad educativa

La palabra “calidad”, derivada de *qualitas*, se refiere a “cada uno de los caracteres que distinguen a las personas o cosas” o “al grado en el valor o modo de ser”, según el diccionario de Juan Corominas. Por su parte, la Real Academia Española establece que es una “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”. Como puede apreciarse, en el nivel más elemental se trata de un juicio valorativo, que implicará subjetividad. La literatura sobre calidad educativa destaca siempre, en primera instancia, que se trata de un concepto multifactorial, ambiguo y difícil de definir. La multiplicidad de definiciones hace pensar que todas son cuestionables y, por tanto, relativas. Edwards dice que, por un lado, se critica la ambigüedad del concepto mientras que, por otro, se busca delimitarlo vía la suma de una serie de componentes.¹⁸ Sin embargo, la calidad no queda medida “completamente”, porque esa serie no abarca toda la complejidad: siempre queda algo fuera. La autora afirma, por eso, que “la calidad es un

¹⁷ Eduardo Andere, *El poder de PISA...*, p. 70.

¹⁸ La autora utiliza el término “factores”. Sin embargo, en todo el texto utilizaré la palabra “componentes” con más frecuencia que otras como “elementos” o “aspectos”, pues considero que es la más precisa.

significante y no un significado”.¹⁹ Las quejas por la ambivalencia del término se desprenden de la aspiración a que tenga un solo significado. No obstante, el concepto de calidad, como el de lo bello y el de lo bueno, son significantes, es decir que pueden adquirir connotaciones múltiples.

En esta línea de ideas es posible afirmar que la calidad requiere definirse en cada situación y no puede entenderse como valor absoluto. Los significados que se atribuyan a la calidad de la educación dependerán de la perspectiva social en que se procure, de los sujetos que la enuncien (profesores, padres de familia, autoridades educativas y un largo etcétera) y del lugar donde se haga (práctica educativa o planeación ministerial). El concepto de calidad, en tanto que significante, es referente de significados históricos, sociales, económicos, culturales y geográficos específicos. “Un conjunto de objetivos y medios educativos considerados de alta calidad en una sociedad pueden ser inaceptables o de baja calidad en otra”;²⁰ incluso —añadiría yo— el significado de calidad será diferente de acuerdo al nivel educativo (educación básica, media superior, superior) o al tipo de escuela (pública o privada). La definición de calidad educativa dependerá también de los significados que le otorgue cada uno de los actores participantes: “para los estudiantes, refiere a la empleabilidad; para los académicos, a los saberes; para los empleadores, a competencias;²¹ para la sociedad, a ciudadanos respetables y competentes; y para el Estado, según la concepción que se asuma, puede variar de aspectos vinculados con el desarrollo

¹⁹ Edwards, *op. cit.*, p. 15.

²⁰ Concheiro, art. cit., p. 183.

²¹ Una competencia es un conjunto integrado de conocimientos, capacidades y comportamientos para alcanzar metas profesionales. Ser competente implica poder realizar una actividad profesional, resolver problemas o desarrollar proyectos en tiempo oportuno. Implica conocimiento de lo que se realiza, conciencia de las consecuencias y capacidad para evaluar la acción. Supone aptitud para aprender, innovar y producir nuevos conocimientos en equipo. Definición tomada del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.

social y humano a la eficiencia, a los costos y a los requerimientos de capital humano”.²² Como las definiciones de calidad se basan en juicios de valor, las concepciones políticas pueden asignarle contenidos distintos de los que habitualmente se adjudican a ese concepto. En otras palabras, no se trata de algo neutro, pues su definición conlleva posicionamiento no sólo político, también social y cultural, frente a lo educativo.

En el primer apartado de este capítulo, he mencionado las circunstancias históricas, geográficas, políticas y económicas que dieron origen al concepto de calidad educativa y que permanecen vigentes: estamos en un mundo “interconectado”, donde la competencia es factor clave para el desarrollo de las economías. En ese sentido, hay por lo menos consenso respecto a que la calidad es una construcción colectiva y gradual; debe evaluarse con metodologías y procedimientos que se aproximen a definiciones, criterios y estándares generalizables.²³ La calidad no es “algo terminado”, no es un “estado final”, sino un “proceso en permanente desarrollo”, en el que cada vez que se alcanza una meta debe comenzar la búsqueda de la siguiente.²⁴ En lo que resta del capítulo expondré brevemente los significados variables que se atribuyen a la calidad de la educación, con miras a los objetivos de la tesis. Los significados que analizaré a continuación tienen que ver con numerosas tradiciones, dimensiones y componentes de la calidad educativa, así como con las formas de evaluarla.

²² Jesús Ochoa Galindo, “Las lecciones de la Universidad Autónoma de Coahuila” en Silvia Cherem, *Examen final: la educación en México (2000–2006). La voz de los expertos*, México, DGE Ediciones, 2006, p. 102, y Andere, *La educación en México: un fracaso monumental...*, p. 102.

²³ Ochoa Galindo, art. cit., p. 102.

²⁴ Felipe Martínez Rizo, “Calidad en vías de desarrollo” en Cherem, *op. cit.*, p. 68.

1.3 Tradiciones filosófico-pedagógicas

Algunas definiciones de calidad de la educación tienen sus raíces en corrientes del pensamiento filosófico-pedagógico que se contraponen. Al revisar la literatura se distinguen al menos cuatro tradiciones:²⁵ la humanista, la conductista, la crítica y la autóctona.

La tradición “humanista” se centra en el individuo y en sus capacidades para definir su propia existencia. Promueve, entre otras cosas, un proceso de aprendizaje más activo y participativo de los alumnos, con énfasis en la construcción de interpretaciones propias.²⁶ Esta teoría rechaza la estandarización y los planes de estudios normalizados, prescritos y definidos o controlados desde el exterior, pues considera que reducen la posibilidad de que los alumnos construyan sus propios significados y evita que los programas educativos tengan en cuenta las circunstancias y necesidades individuales de cada escolar. Según esta corriente, una educación de calidad es la que detecta las necesidades particulares, se adapta a ellas y realiza un trabajo de facilitación más que de instrucción, por lo que sus resultados no son realmente evaluables mediante pruebas estandarizadas.²⁷

La tradición “conductista” va en dirección contraria a la del humanismo, pues postula que la conducta humana puede forjarse, preverse y controlarse mediante estímulos y recompensas (por ejemplo, exámenes). Según esta corriente, los alumnos no tienen la motivación ni las capacidades para elaborar sus propias interpretaciones.²⁸ Por eso utiliza pedagogías como la memorización. Supone, entonces, la “experiencia educativa como

²⁵ UNESCO, *Education for all. Global monitoring report*, Santiago de Chile, 2005.

²⁶ Christopher Colclough et al., *Educación para todos. El imperativo de la calidad 2005*, París, Ediciones UNESCO, 2004, p. 35.

²⁷ Emilio Blanco Bosco, *Los límites de la escuela: educación, desigualdad y aprendizajes en México*, México, El Colegio de México, 2011, p. 38.

²⁸ *Ibidem*.

estímulo y el aprendizaje como respuesta”, de ahí que lo aprendido se traduzca a comportamientos observables.²⁹ En esta perspectiva, el docente cumple un papel directivo, pues controla la exposición al conocimiento y los estímulos.

Como rechazo a los preceptos humanistas y conductistas, en los últimos veinticinco años del siglo XX surgieron la tradición “crítica” y la tradición “autóctona”, la primera centrada en denunciar el papel de la educación oficial en la reproducción simbólica y material de las desigualdades sociales. Los métodos comunes de medición de rendimientos educativos se consideran una pieza más en el sistema de dominación ideológica, en tanto imponen estándares que favorecen la cultura de los grupos dominantes.³⁰ La segunda destaca el carácter específico de las culturas nacionales o regionales. Garantizar una educación culturalmente apropiada requiere la participación local en el diseño curricular, el aprovechamiento de los saberes previos del alumno y la simbiosis entre la educación formal y las actividades no escolares en las comunidades.

Entre estas cuatro tradiciones, el conductismo –con algunas variantes— sigue siendo predominante, pues la forma de concebir la educación está en consonancia con la apertura de los mercados y la globalización. Cada una de las cuatro tradiciones tiene fortalezas y debilidades y es un referente vivo para definir la calidad. Sin embargo, conviene establecer un común denominador mínimo en ciertos aprendizajes, bases y criterios de observación universales para saber si se ofrece a los alumnos –en este caso, de instrucción básica— una educación de calidad. En el apartado siguiente, profundizaré en un conjunto de definiciones que respaldan esta idea.

²⁹ Edwards, *op. cit.*, p. 21.

³⁰ Blanco Bosco, *op. cit.*, p. 38.

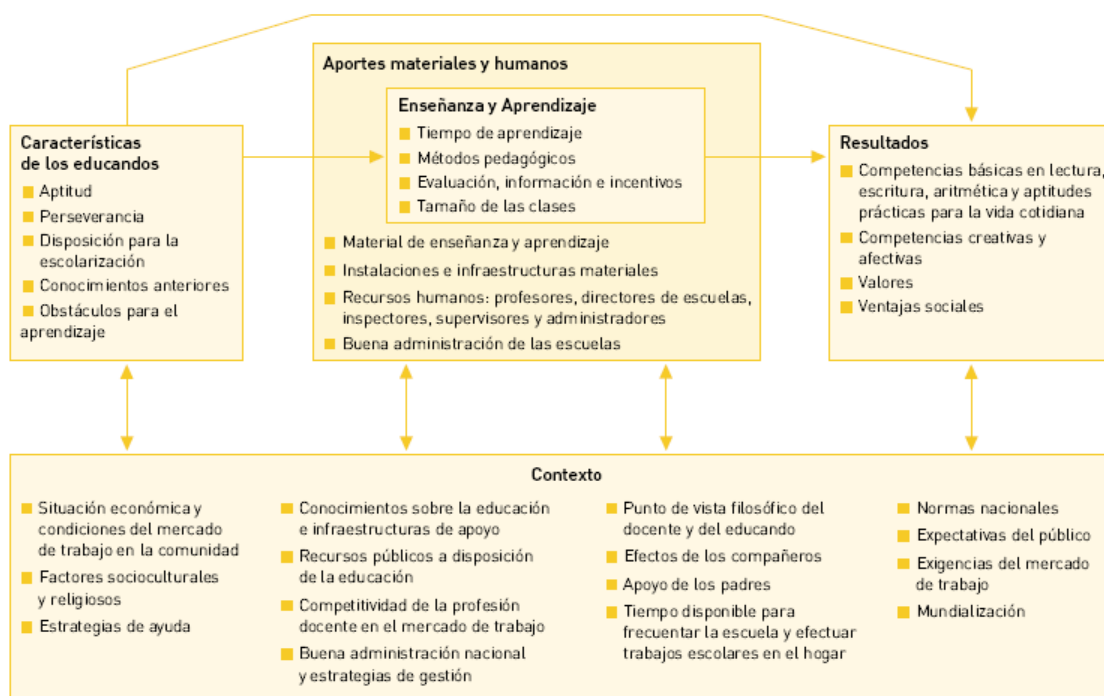
1.4 Dimensiones de análisis de la calidad educativa

Hay caracterizaciones de la calidad educativa que aspiran a ser generales. La UNESCO, por ejemplo, incluyó en su definición de 1996 cuatro principios básicos de la calidad educativa: 1) aprender a conocer, en el supuesto de que los alumnos construyen sus propios conocimientos a diario, combinando elementos endógenos y exógenos; 2) aprender a hacer, que se refiere a la aplicación práctica de lo que se aprende; 3) aprender a vivir, que atañe a las aptitudes imprescindibles para llevar una vida libre de discriminaciones, en la que todas las personas tengan iguales oportunidades para lograr su desarrollo individual, así como el de sus familias y sus comunidades; 4) aprender a ser, en alusión a las competencias necesarias para que las personas desarrollen plenamente su potencial. Este tipo de definiciones están pensadas para orientar la acción política en los países en vías de desarrollo, que padecen pobreza y falta de recursos. Sin embargo, su excesiva generalidad dificulta su puesta en práctica, el diseño de estándares e instrumentos de evaluación eficaces o la adopción de herramientas que permitan a los docentes definir hacia qué objetivos deben avanzar, cómo hacerlo y cómo supervisar este avance. No todo lo que enumera la UNESCO podría resolverse con políticas educativas: por ejemplo, “llevar una vida libre de discriminaciones” depende más de las leyes de un país que de su política educativa.

El tema se vuelve más complejo al tomar en cuenta las dimensiones del proceso educativo: los actores (profesores, padres de familia, autoridades educativas, sindicatos) y las relaciones entre ellos, los aspectos técnico-pedagógicos, administrativos y políticos (programas para la enseñanza de estudiantes y maestros, participación de sindicatos) y los recursos, insumos y estructuras (endógenos o exógenos al sistema educativo). En ese

sentido, la UNESCO en 2005 define de manera más sistémica el concepto de calidad, considerando buena parte de los componentes que determinan la calidad educativa, en un intento por contrarrestar la generalidad de su definición anterior. En el documento “Educación para todos. El imperativo de la calidad”, elabora un esquema que ilustra lo complejo del concepto, al incorporar las múltiples dimensiones que merecen consideración.

Gráfico 1.1: Esquema para comprender qué es la calidad de la educación



Fuente: UNESCO, 2005

El diagrama anterior muestra cuatro dimensiones: contexto, recursos, resultados y procesos, cada una con sus respectivos componentes. Entre los de contexto, se incluyen situación económica, factores socioculturales y religiosos, apoyo de los padres, normas nacionales, expectativas del público y características de los educandos (sobre todo porque los alumnos no llegan a las aulas en condiciones de igualdad). En el plano de los recursos (aportes materiales y humanos), los indicadores correspondientes son material de enseñanza

y aprendizaje, tamaño de las clases, infraestructura, recursos humanos (profesores, directores de escuelas, inspectores, supervisores, administradores). En cuanto a los resultados, se miden de acuerdo al aprendizaje de los alumnos: competencias básicas en lectura, escritura, aritmética y aptitudes prácticas para la vida cotidiana, competencias creativas y afectivas, valores. Y aunque los “procesos” no aparecen como tales en el diagrama, las flechas indican relaciones entre los numerosos componentes del aprendizaje del alumno.

El UNICEF, por su parte, sostiene que una educación de calidad debe definirse en perspectiva sistémica que incluya: 1) alumnos saludables, bien alimentados, listos para participar y aprender, que reciban apoyo de sus familias; 2) ambientes de aprendizaje seguros, saludables, sensibles a las diferencias de género y adecuadamente dotados de recursos; 3) contenidos y materiales relevantes para el aprendizaje de las habilidades básicas, no sólo en áreas de conocimiento tradicionales, también en aspectos vitales como salud, prevención del SIDA y mantenimiento de la paz; 4) procesos educativos centrados en el alumno y a cargo de docentes capacitados, en escuelas y aulas debidamente administradas y evaluadas; y 5) resultados vinculados con objetivos nacionales y con la participación del individuo en la sociedad, que armonicen conocimiento, habilidades y actitudes.³¹

La OCDE define cuatro rubros para juzgar la calidad educativa: recursos financieros y humanos (gasto en la educación y en el profesorado), procedimientos (tiempo de enseñanza), entornos y sus indicadores (demográfico, económico, social, de opiniones) y

³¹ UNICEF, “Defining quality in education”, documento de trabajo presentado en la reunión del Grupo de Trabajo Internacional en Educación, en Florencia, documento núm. UNICEF/PD/ED/00/02, Nueva York, 2000.

resultados (de los alumnos, del sistema de enseñanza y en el mercado laboral).³² La OCDE se concentra en el desarrollo de “competencias”, es decir en las aptitudes que adquieren los alumnos para resolver problemas mediante el dominio de nociones y procedimientos matemáticos, la comprensión al leer y la capacidad de “apropiación” científica. Para evaluar esto, ha desarrollado una prueba internacional que premia el desarrollo de competencias sobre los contenidos, llamada Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA por su nombre en inglés).

A la par de los organismos internacionales, algunos investigadores han seguido esta línea de análisis sistémico, entre ellos Joaquín Brunner en “Concepto de calidad en educación” o Danielle Allen y Rob Reich en *Educación, justicia y democracia*, aunque se concentren únicamente en tres dimensiones para mejorar la calidad educativa: recursos, procesos y resultados. Con mayor abstracción, se entiende que la calidad del sistema educativo puede evaluarse en cinco dimensiones: contexto o entorno, recursos, gestión, procesos y resultados. Las definiciones enumeradas en este apartado dan varios nombres a esas dimensiones y les otorgan componentes variables. Propongo una compilación de dimensiones y componentes a partir de una clasificación propia:

Dimensiones de la calidad educativa	
Dimensiones	Definición
	Contexto demográfico, económico, social, cultural y religioso.
Entorno	Condiciones de vida de educandos, familias, maestros, sociedad en general: nivel de estudios de los padres, capital lingüístico, etc. Incorpora desde los niveles de alimentación de los niños hasta sus actitudes, disposiciones, cultura cívica y de género.
	Características de los alumnos (conocimientos previos, aptitudes).

³² Ma. del Carmen Rosa Delgado Acosta, “Los indicadores educativos”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 11 de marzo de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-354.htm>.

Dimensiones de la calidad educativa

Dimensiones	Definición
Gestión	Incluye las características de la administración y, en general, del sistema político: gobernabilidad, coordinación y coherencia, posibilidad de promover reformas o innovaciones, política educativa, distribución de atribuciones y responsabilidades (tanto en el sistema como en cada escuela), evaluación de los sistemas educativos nacionales.
Recursos	<p>Recursos materiales y humanos.</p> <p>Incluye: presupuesto, infraestructura escolar, gasto en educación, gasto por alumno, materiales educativos (de enseñanza y aprendizaje).</p> <p>Capacidades de los actores (profesores, directores, inspectores, supervisores, funcionarios públicos desde niveles operativos hasta el secretario), procedimientos de contratación de docentes, formación continua.</p> <p>Indicadores referentes al número de alumnos por maestro (tamaño de la clase), nivel de remuneración docente.</p>
Procesos	Centrado en lo que ocurre en la escuela: administración de la escuela, liderazgo, clima, innovación, colegialidad, estrategias de enseñanza y evaluación, tiempo de clase, tiempo dedicado al aprendizaje, utilización de métodos pedagógicos interactivos, seguridad de las escuelas, relaciones de armonía entre maestro y alumno, participación de los padres de familia y de la comunidad.
Resultados	<p>Indicadores educativos, tales como cobertura, eficiencia terminal y rezago.</p> <p>Se refiere principalmente a los resultados de aprendizaje de los alumnos, en términos de conocimientos o competencias.</p> <p>Puede extenderse para considerar habilidades, valores y actitudes, así como la utilidad que éstos tienen para la vida de los individuos y el conjunto de la sociedad.</p>

Elaboración propia³³

³³ Parto de la propuesta de Emilio Blanco. Detallo aquí los componentes que integran cada dimensión, de acuerdo a las definiciones múltiples que se ofrecen en este capítulo.

Cada una de las dimensiones en la tabla puede juzgarse mediante indicadores o metodologías de evaluación. ¿Cuál de ellas aclara mejor el concepto de calidad educativa? A continuación analizo cada una.

En cuanto a la primera dimensión, el entorno donde se desarrollan los alumnos limita sus oportunidades escolares cuando existen condiciones de desigualdad, pobreza, rezago, violencia y desnutrición. No todos los educandos llegan a las aulas con las mismas ventajas. Añádanse a esto las particularidades culturales de las familias y se agrava el problema; el nivel de estudios de los padres, el capital lingüístico y los medios de comunicación disponibles son algunos factores de los que depende que un alumno se desarrolle o no, como lo advirtió el Informe Coleman, pionero en el análisis de esos factores. Sin embargo, no todas las dificultades en este plano pueden resolverse con la política educativa. Considerar esta dimensión como única variable haría que la escuela tuviese poco que hacer para mejorar la educación de los alumnos. Muchos estudios se han referido al entorno como una de las principales dimensiones para analizar la calidad educativa.³⁴ No obstante, quisiera concentrarme en aquello que sí pueden hacer directamente los sistemas escolares por mejorar la calidad.

La segunda dimensión abarca la gestión administrativa y el control sobre el sistema: gobernabilidad, coordinación y coherencia, posibilidad de promover reformas o innovaciones, política educativa, distribución de atribuciones y responsabilidades, tanto del sistema como de cada escuela, y evaluación de los aparatos educativos nacionales. Según Juan Prawda, esta dimensión abarca la toma de decisiones y una mejor organización de las

³⁴ Consultar a Carlos Muñoz Izquierdo, *¿Cómo puede la educación contribuir a la movilidad social? Resultados de cuatro décadas de investigación sobre la calidad y los efectos socioeconómicos de la educación*, México, Universidad Iberoamericana, 2009 y Blanco Bosco, *op. cit.*

estructuras, a efecto de que los actores involucrados tengan papeles más precisos y puedan rendir cuentas de sus responsabilidades.³⁵ En este plano, la evaluación se concibe como un medio indispensable para asegurar la calidad educativa y la rendición de cuentas. Los procesos de evaluación y sus resultados ayudan, sin duda, a escuelas e instituciones a medir sus logros y límites, así como a tomar decisiones.

La tercera dimensión abarca los recursos materiales y humanos. Los primeros pueden evaluarse con indicadores como los de gasto nacional respecto al PIB, gasto por alumno, gasto por escuela, infraestructura disponible, etc. Una ventaja de medir la calidad educativa de acuerdo al gasto por alumno es que no se basa en ningún supuesto específico sobre cómo distribuir los recursos. Debido a la falta de evidencia de que cierta distribución sea mejor que otra, no conviene atribuir mayor calidad a una escuela que a otra simplemente por obra de mayor gasto. Este indicador no dice lo suficiente sobre los procesos de aprendizaje dentro de las aulas, la eficiencia de los recursos ni lo adecuado de su administración. No necesariamente existe un vínculo causal entre más gasto y mejor educación.³⁶ Algunos países que obtienen resultados favorables en las pruebas estandarizadas gastan menos que el promedio de la OCDE. Singapur, por ejemplo, uno de los países con mejor desempeño del mundo, invierte menos en educación primaria que 27 de los 30 países de la OCDE.³⁷ Debido a la imperfección de esta medida es recomendable, entonces, evaluar los recursos específicos: maestros por alumnos, acceso a computadoras, tiempo de enseñanza. Sin embargo, cuando se toman estos recursos como medida de excelencia educativa, debe considerarse tanto su calidad como su cantidad, lo que dificulta

³⁵ Juan Prawda y Gustavo Flores, *México educativo revisitado: reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*, México, Océano, 2001, p. 129.

³⁶ Eric A. Hanushek, "Why quality matters in education", *Finance and Development*, XLII (2), 2005, p. 29.

³⁷ Resumen ejecutivo de McKinsey & Company, "Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos", septiembre de 2007.

el análisis. El tema de la infraestructura es propio de esta dimensión. Pese a ejemplos exitosos de escuelas que, sin techo ni piso de cemento, incluso sin electricidad, han tenido buenos maestros capaces de sacar adelante a sus alumnos en el medio más inadecuado, no es digno ni para estudiantes ni para docentes tener clases en condiciones precarias. Pero tampoco este elemento permite apreciar todo el espectro de la calidad educativa: los recursos materiales son condiciones necesarias para lograr buenos resultados, mas no suficientes. Por su parte, la categoría de recursos humanos se refiere sobre todo al maestro: sus habilidades y conocimientos, experiencia, certificación, formación inicial y continua, entre otros. Esta variable ilustra diferencias entre los modos de enseñanza en varios lugares, lo cual, a su vez, permite analizar las peculiaridades de aprendizaje entre los alumnos. Ciertos investigadores han argumentado por largo tiempo que los profesores eficaces son clave para mejorar el rendimiento de los estudiantes, y varios documentos desde 1990 han respaldado esta idea. Según Hanushek, “los alumnos cuyos maestros se encuentran en la cima de su escala de eficacia logran hasta un año adicional de crecimiento en el aprendizaje estudiantil por encima de los alumnos con maestros que se encuentran cerca del punto inferior de la escala”.³⁸ Los elementos que se toman en cuenta para evaluar la calidad del docente son títulos académicos, años de servicio, certificaciones, actitudes, aspiraciones y características personales, así como evaluaciones de conocimientos. Encontrar a las personas más aptas para ejercer la docencia sin duda es clave para la calidad educativa.

La cuarta dimensión, la de los procesos, corresponde a lo que ocurre dentro de la escuela: administración del local, liderazgo, clima, innovación, colegialidad, estrategias de enseñanza y evaluación, duración de las clases, tiempo dedicado al aprendizaje, armonía

³⁸ OCDE, *Evaluación y reconocimiento de la calidad docente: prácticas internacionales*, París, Ediciones OCDE, 2009.

entre maestro y alumnos, y muchos otros fenómenos. Aquí las herramientas de evaluación más útiles serían la observación de prácticas en el salón de clases y los informes de supervisión en las escuelas (visitas periódicas de equipos de inspección externos). La ventaja de esa evaluación es que mide exhaustivamente la calidad educativa. La relación de los maestros con los alumnos en el salón de clase afecta el aprendizaje y desarrollo de estos últimos. Observar el funcionamiento de las aulas aporta más información sobre un programa escolar que indicadores simples, como el número de alumnos por maestro.³⁹ Sin embargo, no deja de tener desventajas. La mayor es el riesgo de centrarse en procesos quizá ajenos a los resultados medibles de la educación. Además, interviene el criterio del observador, inevitablemente subjetivo. A menos que los inspectores estén bien adiestrados y las rúbricas sean técnicamente sólidas, este tipo de medición podría sustentar juicios incorrectos. No obstante, la mayor desventaja es el alto costo que implica la observación en aula, que incluye el tiempo del observador y el de su formación, así como el de los maestros para responder a los cuestionarios. Los costos dependen de la naturaleza del programa, incluidos el tamaño del equipo observador, los salarios, la frecuencia de las visitas y los costos de adiestramiento.⁴⁰

La quinta dimensión, los resultados, se centra en el rendimiento de los alumnos. La práctica mundialmente aceptada para evaluar el aprendizaje en un sistema es mediante pruebas estandarizadas⁴¹ (por supuesto que otra evaluación tradicional es la que hace el

³⁹ Danielle Allen y Rob Reich (eds.), *Education, justice and democracy*, The University of Chicago Press, 2013, p. 29.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 31.

⁴¹ Una prueba estandarizada es cualquier examen que se administre siguiendo un procedimiento claramente determinado. Se trata de una herramienta de evaluación que permite hacer una inferencia válida de los conocimientos o competencias de un estudiante determinado en un área particular de contenidos. Más precisamente, esa inferencia tiene que referirse a normas, de manera que los conocimientos o competencias relativas de un estudiante puedan compararse en una muestra nacional o internacional de alumnos de la

maestro en el aula, pero ésa no arroja información confiable ni masiva del sistema). Según algunos autores, “el desempeño del estudiante en la prueba está asociado con tasas de retención más altas y con ganancias monetarias”.⁴² Añaden que “la contribución de las habilidades cognitivas para futuras ganancias, medidas de acuerdo a las puntuaciones de las pruebas, [...] ha aumentado con el tiempo”.⁴³ La dimensión de los resultados tiene, por supuesto, ciertas desventajas y muchos detractores, pues las mediciones correspondientes a cada estudiante no reflejan el abanico de los resultados que aprecian los individuos y la sociedad y que, por lo mismo, son centrales para el concepto de calidad educativa. A pesar de esas desventajas, asegura una perspectiva integral apropiada para obtener información de grandes números de alumnos a un costo que garantiza cierta eficiencia y que responde a la necesidad de retroalimentación de sistemas educativos en situaciones muy contrastadas, la mayoría de los cuales se han concentrado en los resultados educativos como medida de calidad, que es el objetivo final de todo aparato de enseñanza y una de sus mayores contribuciones. Se observa en el caso mexicano que la preocupación en aumento por los problemas de calidad va acompañada de un fuerte énfasis en el aprendizaje de los alumnos, que se mide por sus resultados. En la próxima sección analizaré brevemente cómo se define la calidad educativa en México.

1.5 Definiciones oficiales de calidad educativa en México

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronaedu), que guió el sexenio de Fox, establecía que una educación de buena calidad debía ser fruto “de altos niveles de aprendizaje, del profesionalismo de sus educadores, de infraestructura e instalaciones

misma edad o grado escolar (definición de James Popham, profesor de la UCLA). Es sinónimo de “tests referidos al dominio”, “tests referidos a objetivos”, “tests de competencia”, “tests de certificación”, etc.

⁴² *Ibid.*, p. 30. Ésta y todas las demás traducciones son propias.

⁴³ *Ibidem.*

suficientes y en buen estado, de recursos proporcionados a sus responsabilidades, del uso de la información para alimentar la planeación y la toma de decisiones, y de mecanismos rigurosos y confiables de evaluación”.⁴⁴ Además, según este mismo documento, una educación de calidad debería ser equitativa, pertinente, incluyente y formativa. Esa educación supone que todos tengan las mismas oportunidades de aprendizaje; que éste sea continuo, sobre todo ante los retos que plantean las nuevas tecnologías de información y comunicación; que responda a las necesidades de las personas y a los requisitos del desarrollo nacional; que atienda la diversidad cultural, regional, étnica y lingüística del país; y, finalmente, que sea integral, es decir que reconcilie propósitos científicos y técnicos con una concepción humanista para desarrollar valores ciudadanos y el gusto por aprender.

A su vez, el Programa Sectorial de Educación 2007–2012 (Prosedu) definió la calidad educativa en función de los resultados del aprendizaje. El Programa se concentró en mejorar el desempeño de los estudiantes en pruebas internacionales y nacionales. Así lo establecía el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, de Calderón, al plantear como objetivo de calidad educativa obtener un mejor puntaje en el examen PISA (pruebas de matemáticas y comprensión de lectura), sin especificar los mecanismos para lograrlo.⁴⁵ Ésta fue la base y guía del programa sectorial educativo durante ese sexenio. Se estipuló desde el primer momento que “la evaluación será un instrumento fundamental en el análisis de la calidad, la relevancia y la pertinencia del diseño y la operación de las políticas públicas en

⁴⁴ Programa Nacional de Educación 2001–2006, p. 71.

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, p. 24.

materia de educación”.⁴⁶ Todo el plan estaba centrado en los resultados de las evaluaciones de “competencias” matemáticas y lectoras.⁴⁷

Propuso una definición amplia y precisa el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2003, con siete componentes que abarcan aspectos variados, cuya evaluación supondría el uso de teorías, estrategias y métodos novedosos. Los componentes que define el INEE son los siguientes: “relevancia y pertinencia”, entendidas como adecuación de la enseñanza a las necesidades de los alumnos a los que se dirige y de la sociedad; “eficacia interna y externa a corto plazo”, que se refiere al acceso a la escuela, a su permanencia en ella y al egreso con los niveles de aprendizaje previstos; “eficacia externa de largo plazo o impacto”, es decir la asimilación del conocimiento y su puesta en práctica en la vida adulta; “suficiencia de los recursos en las escuelas y eficiencia en su uso”; y “equidad”, que supone apoyos especiales para quienes los requieran, de modo que todos consigan los objetivos propuestos.⁴⁸

En forma parecida, algunos investigadores mexicanos miden la calidad de acuerdo con los siguientes componentes: relevancia (adecuación a las necesidades); eficacia (el nivel de aprendizaje alcanzado en cumplimiento de los objetivos); eficiencia (la permanencia de los alumnos en la escuela); equidad (para que la desigualdad de rendimiento entre los alumnos no sea excesiva y todos alcancen mínimos suficientes); efecto a largo plazo (en la vida adulta)⁴⁹ y continuidad en la evaluación.⁵⁰

⁴⁶ Programa Sectorial de Educación 2007–2012, p. 11.

⁴⁷ El Prosedu fue ampliamente criticado por su falta de diagnóstico, contenido y metas, pero sobre todo porque lo desplazó la Alianza por la Calidad Educativa (ACE), un plan acordado entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el gobierno federal, que analizaré en los capítulos siguientes.

⁴⁸ INEE, *La calidad de la educación básica en México. Primer informe anual*, 2003.

⁴⁹ Carlos Muñoz Izquierdo, *Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe*, México, Universidad Iberoamericana, 2004, p. 30. Véase también Carlos Muñoz Izquierdo y Marisol Silva Laya, “La

Con base en todo lo anterior y para fines de esta tesis, me adhiero a la definición de calidad referida al nivel de aprendizaje del alumno. Reitero, entonces, que una forma más certera de juzgar la calidad educativa es de acuerdo a resultados. Aunque sea cierto que los que se atribuyen a la educación rebasan el área cognitiva (se extienden, por ejemplo, al terreno afectivo, emocional y de actitudes,⁵¹ que son tanto o más importantes para el desarrollo de una sociedad que los resultados únicamente cognitivos), sostengo la necesidad de que los alumnos alcancen un mínimo común de conocimientos. Reconocer la diversidad de necesidades de aprendizaje en un país con la pluralidad de México –o aceptar que una parte importante de los temarios pueda resultar intrascendente para muchos alumnos, en particular para los indígenas, los migrantes y los pobladores de zonas rurales– no significa que deba prescindirse de una base común: habilidades esenciales de lectura, escritura y matemáticas. Por ningún motivo es justificable que los niños no las adquieran. El hecho de no transmitir las “afecta directamente el desarrollo individual, socava las trayectorias académicas, laborales y vitales de los alumnos y, en última instancia, va en contra de las posibilidades del desarrollo nacional”.⁵²

Los resultados de los alumnos en evaluaciones formales son el medio más certero y objetivo para conocer el estado de la calidad educativa en un país. Los investigadores de la educación, al hablar de calidad educativa entendida como aprendizaje, centran su atención en los contenidos curriculares o en la formación docente para que los alumnos alcancen niveles básicos de rendimiento en lenguaje y matemáticas. Sin embargo, lo que ocurre en el

educación básica” en Luis Calva, *Agenda para el desarrollo: educación, ciencia, tecnología y competitividad*, México, UNAM, 2007.

⁵⁰ Martínez Rizo, “Calidad en vías...”, p. 68.

⁵¹ Según Francisco Gómez Antón, la educación se compone de tres elementos: conocimientos, destrezas y actitudes.

⁵² Blanco Bosco, *op. cit.*, p. 42.

“plano macro” del sistema, algo que Andere llama “la alta política”,⁵³ es importante para definir las políticas de mejora educativa y, a corto o mediano plazo, obtener efectos en los resultados educativos de los alumnos. En resumen, son los procesos internos del aparato educativo los que lograrán mejoría en los resultados. Lamentablemente, las decisiones relativas al sistema escolar reflejan medidas adoptadas en niveles más altos. “Lo que pasa en el salón está influido por las decisiones que se toman a nivel escuela, y las decisiones que se toman a nivel escuela están influidas por las decisiones —particularmente las que conciernen recursos, políticas y prácticas— que se toman a nivel [...] nacional”.⁵⁴

El caso de México así lo prueba. No hay un solo investigador que, al estudiar la calidad educativa, no mencione la relación del SNTE con las autoridades como obstáculo para lograr la calidad de la educación en este país. La política y las relaciones entre los actores que participan en el escenario educativo son un eje analítico de esta tesis, porque han influido en el nivel de formación, tal y como puede apreciarse en los aprendizajes de los alumnos. Antes de concentrarme en este tema, esbozaré en los dos capítulos siguientes un panorama general de la calidad educativa en México.

1.6 A propósito del concepto de equidad

Las definiciones en años recientes vinculan calidad con equidad, en un binomio. Se distinguen tres etapas en el discurso oficial internacional sobre calidad educativa, la primera alusiva a la cobertura, la segunda a la evaluación, la tercera a la equidad. Más allá del discurso, ninguno de los propósitos relacionados con la calidad se ha conseguido plenamente en los sistemas educativos: no hay cobertura completa para los grupos

⁵³ Por “metapolítica educativa” o “alta política” el autor se refiere a los acuerdos y arreglos institucionales que marcan la orientación general de la política educativa. Véase Andere, *México sigue en riesgo...*, p. 11.

⁵⁴ OCDE, *PISA 2012 results: What makes schools successful? Resources, policies and practices. Volume IV*, Paris, OECD Publishing, 2014, p. 17.

vulnerables, a la evaluación no se le han dado los mejores usos y existen obstáculos para la equidad. Sin embargo, como “término de moda”, esta última se ha vuelto recurrente en la literatura. Aunque no destacaré el concepto de equidad ni sus repercusiones en esta tesis, es una referencia secundaria que merece definición.

En el ámbito de la educación pública y gratuita es común la idea de equidad,⁵⁵ pues el gobierno presuntamente es responsable de proteger a los grupos sociales más vulnerables, es decir los que no están en condiciones de acceder a ciertas oportunidades ni de ejercer sus derechos. A la luz de esta suposición, sería injusto e indeseable para aquellos estudiantes cuyas familias invierten poco en educación –por falta de recursos o poco interés— que se les negara la oportunidad de desarrollar habilidades y actitudes necesarias para tener una vida productiva y plena. El Pronaedu 2001-2006 estableció que “si un sistema educativo no logra asegurar el derecho a una educación básica de buena calidad para todos, y las condiciones para acrecentar, hacer accesibles y diversificar las oportunidades de formación para la vida y el trabajo, actuará como instrumento de exclusión social”.⁵⁶

Enumeraré brevemente tres estándares en los que se concentran Danielle Allen y Rob Reich: equidad como acceso a la misma calidad en las escuelas, como igualdad de oportunidades educativas y como sinónimo de idoneidad. Lo primero, equidad como acceso a la misma calidad en las escuelas, significa que todos los planteles deberían ofrecer formación equivalente. Si se garantizan las mismas condiciones a todos los alumnos, las diferencias entre ellos serán atribuibles a variación en las habilidades individuales, en las motivaciones y en el apoyo exterior para los estudiantes, no a la calidad de la escuela. Lo

⁵⁵ Allen y Reich, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁶ Programa Nacional de Educación 2001–2006, p. 39.

segundo, equidad como igualdad de oportunidades educativas, se refiere a la posibilidad de que las escuelas compensen las condiciones desventajosas de algunos estudiantes para impulsarlos a participar en la vida económica y política de la comunidad. Al cumplirse este estándar, la desventaja social no explicaría resultados diferenciados. Lo tercero, equidad como idoneidad, supone que se ofrezca un nivel suficiente de calidad educativa para alcanzar metas específicas, en el entendido de que la educación será idónea si los resultados son similares. La definición de equidad que adopte el Estado dependerá de sus metas declaradas y de la concepción social o filosófica dominante en cada país. En algunos casos será una combinación de los tres estándares mencionados, otras veces se ceñirá a uno solo de ellos. En el caso mexicano, un nivel básico y deseable de equidad supondría que pudiésemos ofrecer infraestructura digna y buenos maestros en todas las escuelas, para beneficio de todos los grupos.

CAPÍTULO 2. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO EN EL PERÍODO 2000-2012

Introducción

“México arribó al siglo XXI heredando un sistema [educativo] que, en sus resultados, se observa rezagado, con instituciones centralizadas, que no promueven la competencia, la innovación, el liderazgo, ni la calidad”.⁵⁷ Si consideramos que el mundo de hoy es muy diferente al de 1960, cabe inferir que los escolares mexicanos están padeciendo un “modelo” que los lanzará a la vida adulta en condiciones de franca desventaja respecto a los países que son nuestros competidores o podrían serlo en el futuro próximo. Pese a la inquietud de algunos medios de comunicación y de organizaciones civiles en México ante los resultados insatisfactorios, las autoridades, los padres de familia y los maestros tardaron en movilizarse para exigir mejoras de la calidad educativa, a diferencia de otras naciones. Denise Dresser se preguntaba, “[...] si la educación es tan importante como todos dicen, ¿dónde está el clamor? ¿Cómo entender que tantos marchen para defender a un líder sindical privilegiado, pero nadie movilice a la sociedad para protestar contra una educación deficitaria?”.⁵⁸

Analizaré en este capítulo algunas dimensiones de la calidad educativa que revelan la situación de México en el período estudiado, de acuerdo a la teoría presentada en el primer capítulo. Empezaré con el tema de cobertura, donde se presumen logros en

⁵⁷ Andere, “Rezagos y retos...”, p. 84.

⁵⁸ Denise Dresser, “México amurallado”, comentario en el panel de presentación del informe: David Calderón, *Contra la pared. Estado de la educación en México 2009*, Mexicanos Primero, 4 de noviembre de 2009.

educación básica, luego esbozaré los resultados de pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. Puesto que los resultados, en general, ofrecen un panorama desolador, desarrollaré en los apartados siguientes algunas de las variables explicativas: entorno socioeconómico y cultural tanto del alumno como de los padres, recursos materiales y recursos humanos. Podría concentrarme en alguna variable en especial, pero prefiero no simplificar, pues para entender un problema tan complejo se requiere visión amplia. Dice Edgar Morín que “desgraciadamente la naturaleza no ha sido bastante gentil para hacer las cosas tan simples como nosotros quisiéramos que fuesen. Debemos encarar la complejidad”.⁵⁹

2.1 Cobertura

Empezaré analizando la cobertura con base en las últimas cifras disponibles del sexenio de Calderón. Aunque la cobertura en sí misma no sea un componente de la calidad educativa, no es posible desvincular calidad de cobertura. Todos los mexicanos tienen derecho a recibir educación; es responsabilidad del Estado dar las herramientas para que este derecho se cumpla y todos los niños vayan a la escuela. La cobertura es sólo el primer paso: Vasconcelos lo supo y le apostó todo. Sin embargo, la formación que se ofrezca deberá ser de buena calidad.

El SEN atendió, según el INEE,⁶⁰ a poco más de 39 millones de alumnos, con un aproximado de 1 millón 815 mil docentes en 249 mil 99 centros escolares durante el ciclo escolar 2011–2012. En educación básica (que incluye preescolar, primaria y secundaria), recibió a poco más de 25 millones de alumnos, es decir 74% de la matrícula total, en 227 mil 194 centros escolares. El gran tamaño del sistema educativo de México plantea muchos

⁵⁹ Edgar Morin, “La epistemología de la complejidad”, *Gazeta de Antropología*, núm. 20, 2004, p. 2.

⁶⁰ INEE, *Panorama Educativo de México 2012*, p. 65.

retos. Se trata de uno de los más grandes del mundo, sólo después de los de Estados Unidos y Brasil. A continuación resumo en una tabla la evolución de matrícula, docentes y escuelas entre 2000 y 2012.

**Evolución de alumnos, docentes y escuelas de educación básica
(ciclos escolares 2000-2001, 2006-2007, 2011-2012)**

	CICLOS ESCOLARES			CRECIMIENTO (%)	
	2000/2001	2006/2007	2011/2012	2000-2006	2006-2011
Preescolar					
Alumnos	3 423 608	4 739 234	4 705 545	38.4	- 0.7
Docentes	156 309	206 635	224 146	32.2	8.5
Escuelas	71 840	86 746	91 253	20.7	5.2
Primaria					
Alumnos	14 792 528	14 585 804	14 909 419	- 1.4	2.2
Docentes	548 215	563 022	573 849	2.7	1.9
Escuelas	99 008	98 027	99 378	-1.0	1.4
Secundaria					
Alumnos	5 349 659	6 055 467	6 167 424	13.2	1.8
Docentes	309 123	356 133	388 769	15.2	9.2
Escuelas	28 353	32 788	36 563	15.6	11.5
TOTAL EDUCACIÓN BÁSICA					
Alumnos	23 565 795	25 380 505	25 782 388	7.7	1.6
Docentes	1 013 647	1 125 790	1 186 764	11.1	5.4
Escuelas	199 201	217 561	227 194	9.2	4.4

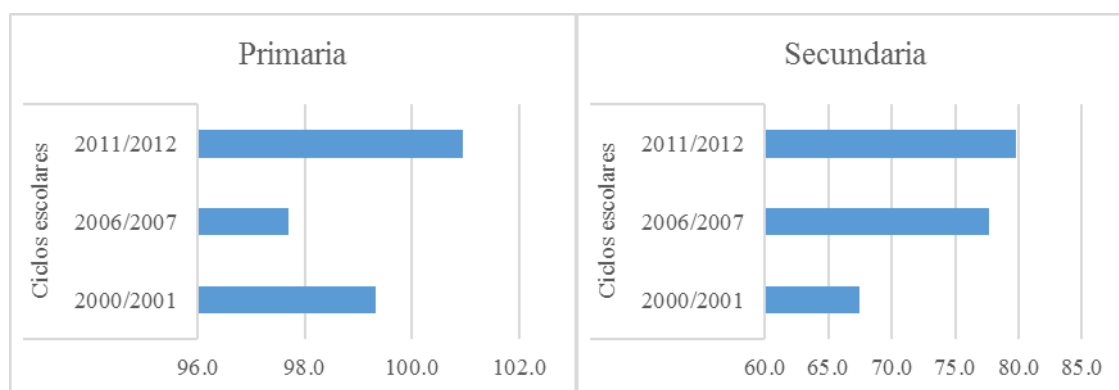
Fuente: INEE, 2012

Las instituciones públicas de educación básica atienden al 87% de los estudiantes. Sólo el 13% restante tiene acceso al sistema de educación privada, donde —a diferencia de las escuelas públicas— existe la posibilidad de cursar una multiplicidad de materias extracurriculares (deporte, arte, cultura, idiomas), que propician una formación más completa. Por su magnitud, me concentraré en la educación pública, sin dejar de hacer referencias a las escuelas privadas para redondear el análisis.

En cuanto a cobertura, el Sexto Informe de Gobierno de Calderón, presentado en 2012, establecía que en educación básica se había alcanzado una tasa de 106.8% para el

ciclo escolar 2011–2012.⁶¹ La tabla siguiente muestra la tasa neta de cobertura desglosada por tipo educativo:

Tasa neta de cobertura por nivel o tipo educativo (%)



Fuente: INEE, 2012

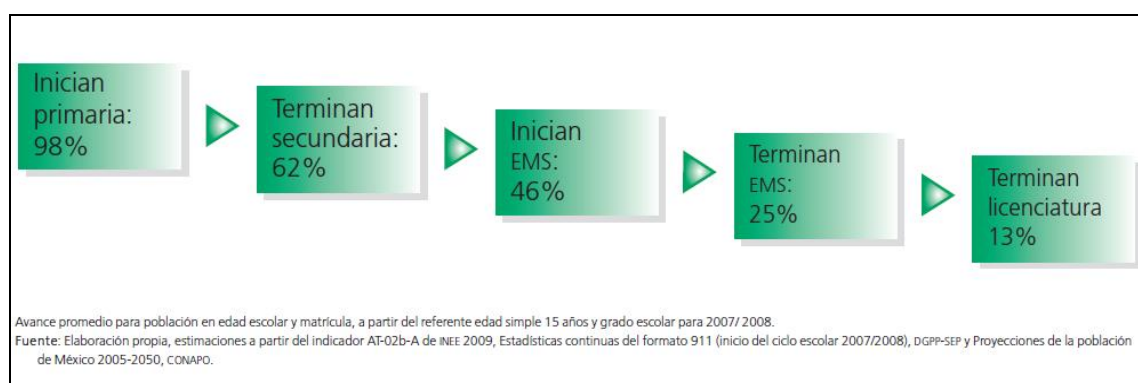
Esta cobertura que supera 100% es, en estricta lógica, imposible. Refleja una visión muy optimista del gobierno, que utilizaba la tasa bruta de cobertura o porcentaje de atención a la demanda como indicador principal y así obtenía datos más allá del 100 por ciento.⁶² Sin embargo, cuando se observa el conjunto del SEN no como una fotografía, sino como imagen que cambia con el tiempo, se nota una preocupante disminución en el número de alumnos por cada generación de la misma edad cronológica –o “cohorte”– a medida que se avanza en los ciclos escolares, por el efecto combinado de la inclusión tardía, la reprobación y el abandono escolar.⁶³ Como puede verse en la tabla anterior, la tasa de cobertura para el ciclo escolar 2011-2012 se reduce drásticamente, entre primaria y secundaria, de 101.1 a 79.8 por ciento. Dice el INEE en un reporte de 2009 que “si a cada

⁶¹ Felipe Calderón, Sexto Informe de Gobierno, México, 2012, p. 481.

⁶² El Sexto Informe de Gobierno lo explica de la manera siguiente: “la cobertura mayor a 100% se presenta debido a que el indicador se construye a partir de dos fuentes de información diferentes: los registros de la matrícula escolar y las estimaciones del número de niñas y niños en edad de cursar educación básica”; la cobertura puede sobrepasar el 100% por varias razones, entre ellas, porque se incluyen alumnos en situación de extraedad o porque se incluye a comunidades con población migrante.

⁶³ Al inicio del ciclo escolar 2012-2013 se adoptaron políticas para combatir el abandono escolar, entre ellas la política de no reprobación: de primer a tercer grado de primaria no hay reprobación, y de cuarto a sexto se ofrecen materias o acciones correctivas que permitan a los alumnos continuar.

generación en nuestro país, de nacidos año con año entre 1988 y 2002, la visualizamos como un salón de clase con cien lugares, para el primer día de primaria no estarán presentes dos de cada cien niños”, pero la supervivencia escolar, en ese momento, sería comparable con lanzar una moneda al aire: “hoy en México para cada alumno las posibilidades de alcanzar un trayecto escolar completo son de [50%]”.⁶⁴



El promedio de años cursados en México era de 8.9 entre la población de 25 a 64 años de edad, es decir una escolaridad de segundo de secundaria, lo cual correspondía a un país con desarrollo trunco, sobre todo teniendo en cuenta que el bachillerato se volvió obligatorio en 2012.⁶⁵ En comparación con los demás países de la OCDE, los resultados tampoco eran alentadores. El estudio PISA 2009 informaba de la proporción de personas, por grupo de edad, que contaban con educación media superior concluida, es decir que acreditaban, sin contar preescolar, al menos 12 años de escolaridad. En este renglón, los resultados promedio de la OCDE arrojaban un porcentaje de 79.2 para el grupo de jóvenes de entre 25 y 34 años de edad, es decir que ocho de cada diez personas de esas edades contaban con certificado de bachillerato o equivalente. Para México ese dato era de 39.3%, la mitad del

⁶⁴ David Calderón, *Contra la pared...*, p. 15.

⁶⁵ El 9 de febrero de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la ley que estipula la obligatoriedad de la educación media superior. El artículo segundo transitorio estableció que el cambio se realizaría de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 hasta conseguir la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo 2021-2022. DOF, 9 de febrero de 2012.

promedio en la OCDE, lo cual denotaba una brecha muy amplia frente a sus socios. En Estados Unidos, la proporción llegaba a 87.1 por ciento, mientras que, en Latinoamérica, Brasil y Chile superaban a México, con 47.2 y 64.3 por ciento, respectivamente, lo cual resultaba preocupante, porque los tres países tenían un desarrollo económico similar y eran competidores directos: el hecho de que estuvieran más avanzados sugiere que habían hecho bien lo que México seguía haciendo mal.

El dato es revelador en el ámbito internacional. Sin embargo, requiere de matices, pues el número de años en sí mismo no refleja la calidad de la educación que se recibió a lo largo de ese tiempo, es decir que los años adicionales de educación no producen los mismos resultados en todos lados; si no hay una política nacional explícita y efectiva para asegurar la calidad educativa, el sistema no logrará garantizar a la mayoría de los niños un aprendizaje homogéneo. A pesar de los problemas de extraedad⁶⁶ y eficiencia terminal, en primaria la cobertura rondaba el 100% entre 2000 y 2012. Esto permitió centrarse en la calidad de la educación ofrecida a los alumnos, en lo que estaban aprendiendo y en cómo lo hacían. Para medir el aprendizaje se utilizaron pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. Los resultados se analizan en el apartado siguiente.

2.2 Resultados del rendimiento de los alumnos

Existían, durante el período de estudio, tres pruebas estandarizadas e independientes entre sí que arrojaron resultados sobre los aprendizajes de los estudiantes en México: el Examen para la Calidad y el Logro Educativo (Excale), la Evaluación Nacional del Logro

⁶⁶ Alumnos matriculados en un grado escolar, cuya edad supera dos años o más a la establecida normativamente para cursar ese grado (definición del INEE).

Académico en Centros Escolares (ENLACE) y PISA.⁶⁷ Excale y ENLACE, dos pruebas nacionales a cargo del INEE y de la SEP, respectivamente, evaluaban el grado en el que cada estudiante alcanzaba los objetivos de sus planes de estudios, así que permitían realizar cotejos en el tiempo dentro del SEN, mientras que la última hacía posible comparar los resultados de México con los de otros países en materia de competencias. Las tres pruebas coincidieron en que un porcentaje importante de estudiantes mexicanos no estaba aprendiendo los contenidos mínimos para desarrollar sus capacidades intelectuales.

2.2.1 Examen para la Calidad y el Logro Educativo (Excale)

Esta prueba se utilizó por primera vez en 2005 para evaluar el grado en que los alumnos alcanzaban los aprendizajes establecidos en los planes y programas de estudio. No buscaba dar resultados individuales, sino del sistema educativo en conjunto, por lo que se aplicó a muestras representativas de estudiantes de un grado cada año (tercero y sexto de primaria y tercero de secundaria).⁶⁸ Las aplicaciones de Excale entre 2005 y 2010 exhiben grandes proporciones de alumnos que no lograron adquirir los conocimientos mínimos previstos para los grados que cursaban en cada asignatura evaluada, y pocos estudiantes tuvieron un dominio óptimo de los contenidos.⁶⁹ En general, los datos nacionales

⁶⁷ Existe una cuarta prueba, el Estudio Regional Comparativo y Explicativo, realizado por el Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) y dirigido a estudiantes de tercer y sexto grados de primaria. Mide lenguaje, matemáticas y ciencias; las pruebas están referidas a los contenidos comunes de los programas de estudio en los países participantes. Las pruebas se aplicaron regionalmente en 2000 y 2008, pero México no participó más que en 2008. Debido a que no tiene periodicidad regular de aplicación, decidí no tomarlo en cuenta y concentrarme en los resultados de PISA, que son muy reveladores.

⁶⁸ Una metáfora usada para entender el objeto de análisis de Excale era que puede equipararse su uso correcto con la labor de un epidemiólogo. Este especialista no busca conocer el estado de salud de cada persona, sino reconocer la distribución, la frecuencia y el movimiento de varias enfermedades en las poblaciones como conjuntos. Los estudios de este tipo llevan a acciones conjuntas, no individuales, como campañas de vacunación o cercos sanitarios. En Andrés Sánchez Moguel, “La evaluación de resultados nacionales de aprendizaje” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, p. 51.

⁶⁹ Cabe destacar que los resultados varían entre tipos de sostenimiento escolar (público o privado), tipos de servicio (general, indígena o comunitario) y entidades federativas. Las menores puntuaciones se encontraron

mostraban altas proporciones de alumnos, principalmente de tercero de primaria y tercero de secundaria, que tanto en español como en matemáticas obtuvieron resultados insuficientes, como puede apreciarse en la tabla siguiente.

Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por los Excale, según grado de estudios

ESPAÑOL							
Aplicación	3° de primaria		6° de primaria			3° de secundaria	
	2006	2010	2005	2007	2009	2005	2008
Nacional %	24.7	20.2	18.0	13.8	14.1	32.7	35.9
MATEMÁTICAS							
Aplicación	3° de primaria		6° de primaria			3° de secundaria	
	2006	2010	2005	2007	2009	2005	2008
Nacional %	39.6	31.8	17.4	14.7	12.3	51.1	51.9

Fuente: INEE, 2012

Llama la atención que en el caso de primaria (grados tercero y sexto) disminuyeran los porcentajes de estudiantes en el nivel insuficiente. En el caso de la asignatura de español para tercero de primaria, el porcentaje bajó de 24.7 a 20.2 por ciento; en la asignatura de matemáticas se observó una disminución del 39.6% en 2006 al 31.8% en 2010, aunque en el caso de los resultados de tercero de secundaria ocurrió lo contrario. En la asignatura de español se registró un aumento de 32.7 a 35.9 por ciento, mientras que en la de matemáticas el porcentaje se movió de 51.1 a 51.9. Aunque no sea objetivo de esta tesis explicar con detalle las variaciones, quisiera destacar los claroscuros en los resultados de las pruebas, pues éstos varían de acuerdo a la asignatura, al nivel educativo, al tipo de establecimiento escolar y a la entidad federativa. Sería interesante saber por qué disminuyó el porcentaje en matemáticas para primaria y qué se hizo bien. Sin embargo, los porcentajes de nivel

entre los estudiantes de escuelas indígenas, cursos comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y telesecundarias.

insuficiente todavía fueron muy altos, lo cual indicaba “carencias importantes en el dominio curricular de los conocimientos, habilidades y destrezas escolares que expresan una limitación para poder seguir progresando satisfactoriamente en la materia”.⁷⁰

2.2.2 Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)

Se trata de una iniciativa que surgió a finales del sexenio de Fox, pero que adquirió mayor peso en el gobierno de Calderón. Estuvo a cargo de la Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP) de la SEP. En palabras oficiales, “ENLACE es un programa diseñado y operado por la SEP, cuyo propósito es contribuir al avance educativo de cada alumno, cada centro escolar y cada entidad federativa”.⁷¹ Es una prueba de tipo censal⁷² que se realiza anualmente en todas las escuelas primarias y secundarias del país, tanto públicas como privadas, desde 2006. Inicialmente se aplicó en los últimos cuatro años de primaria y tercero de secundaria, a partir de 2009 en todos los grados de secundaria.⁷³ Atañe a las materias de español y matemáticas más otra, variable desde 2008.⁷⁴ Su referente son también los planes y programas de estudio, pero todos los alumnos responden las mismas preguntas. Se comparan los resultados de ENLACE 2006 y 2010 en la tabla siguiente:

⁷⁰ INEE, *Panorama Educativo 2012*, p. 412.

⁷¹ <http://www.ENLACE.sep.gob.mx/>

⁷² Censal quiere decir que se aplica a todos los alumnos de ese grado. En las evaluaciones censales se usan pruebas únicas. El razonamiento es que el Estado debe garantizar que todos los estudiantes del país, independientemente de su origen familiar, cultural o socioeconómico, adquieran y desarrollen las mismas capacidades esperadas en el grado y área evaluados.

⁷³ En 2008 comenzaron a aplicarse pruebas denominadas ENLACE Media Superior (en el último grado de este nivel educativo), con características propias: se ofrece a todos los alumnos dispuestos a participar en el ejercicio y evalúan sólo competencia lectora y matemática del Marco Curricular Común, mediante preguntas de respuesta cerrada.

⁷⁴ Ciencias naturales en 2008, Formación cívica y ética en 2009, Historia en 2010, Geografía en 2011 y Ciencias en 2012.

Distribución porcentual de los estudiantes entre los diferentes niveles de logro de la prueba ENLACE (2006 y 2010)

	Resultados totales en primarias 2006 (%)		Resultados totales en primarias 2010 (%)		
	Matemáticas	Español	Matemáticas	Español	Historia
Insuficiente	21.0	20.7	19.7	17.0	16.2
Elemental	61.4	58.1	46.4	46.1	62.9
Bueno	16.0	19.6	25.8	30.2	18.4
Excelente	1.6	1.7	8.1	6.7	2.5

Aunque estos exámenes no abarcaron la totalidad del sistema, sí arrojaron resultados muy ilustrativos.⁷⁵ Llama la atención que los niveles de “bueno” y “excelente” en matemáticas y español en 2010 tuvieran un gran avance respecto a 2006, toda vez que una buena proporción de alumnos pasó del nivel “elemental” al de “bueno” o “excelente”. En este caso, los porcentajes en el nivel de “insuficiente” tuvieron también una ligera reducción: en la asignatura de matemáticas de 21 a 19.7 por ciento, en la de español de 20.7 a 17. Aun cuando es posible detectar indicios de una tendencia a la mejora, la interpretación de estos resultados debe hacerse con extrema precaución. Sonia del Valle declaró que revelaban el estancamiento de la educación básica.⁷⁶

En efecto, los resultados indican que, en 2006, 6 de cada 10 alumnos de primaria y 8 de cada 10 alumnos de secundaria se ubicaron en los niveles “insuficiente” y “elemental” en español y matemáticas. Lo anterior significa que esos estudiantes carecían de los

⁷⁵ Entre 2006 y 2010 (los primeros cuatro años de gobierno de Calderón), la población estudiantil que evaluó la SEP creció en 4 669 273 alumnos (al pasar de 8 811 782 a 13 481 055 sujetos), lo que representa un crecimiento del 35 por ciento. Sin embargo, las pruebas estaban dirigidas a 11 753 360 estudiantes aproximadamente. La merma observada se debió a que, por razones de índole política, sólo fue posible aplicar las pruebas mencionadas en el 50 y el 14 por ciento de las escuelas en los estados de Michoacán y Oaxaca, respectivamente.

⁷⁶ Sonia del Valle, “Revela ENLACE estancamiento”, *Reforma*, 31 de agosto de 2010.

conocimientos mínimos indispensables o sólo podían realizar actividades básicas y operaciones simples en el caso de matemáticas.

2.2.3 Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA)

Los primeros resultados de esta prueba internacional sugerían que la mayoría de los países estaban en crisis educativa, salvo algunos como Corea del Sur, Finlandia o Singapur. Tenían problemas incluso países como Estados Unidos, que el imaginario colectivo supone muy avanzado. Cuando se comparan los datos mexicanos con los de otras nacionalidades en pruebas internacionales de aprendizaje en ese período, el panorama se vuelve aún más preocupante. PISA es la evaluación educativa internacional más consolidada, “referente básico para un comparativo entre los distintos sistemas escolares” y aún vigente.⁷⁷ La OCDE es la encargada de elaborar esta prueba. Su propósito principal es determinar la medida en que los estudiantes de 15 años, inscritos en cualquier grado escolar a partir del primero de secundaria, adquieren conocimientos y habilidades necesarios para participar plenamente en la sociedad moderna. El estudio se lleva a cabo cada tres años, desde 1997, y en cada ocasión se otorga prioridad a un área en particular: lectura, matemáticas o ciencias. México se incorporó al programa en el año 2000.

Se trata de una prueba novedosa, no tanto por los saberes que definió como trascendentes, sino porque se concentró en medir competencias. Antes de PISA, el grueso de las pruebas de logro educativo, tanto internacionales como nacionales, solían medir —y muchas siguieron haciéndolo— cuánto de lo establecido en el programa de estudios oficial habían logrado aprender los alumnos. PISA se distanció de esa práctica y redefinió las competencias con las que un estudiante de 15 años debe contar en el siglo XXI para poder proseguir sus estudios, actuar con creatividad y eficacia en su vida pública y privada, así

⁷⁷ David Calderón, *Contra la pared...*, p. 16.

como, a la larga, acceder a un empleo productivo y convertirse en un ciudadano activo y responsable.⁷⁸ A continuación se muestra la tabla de resultados de México en PISA (comparados con el promedio de la OCDE) entre 2000 y 2009:

PISA				
Puntajes promedio de México y OCDE (2000 a 2009)				
		Lectura	Matemáticas	Ciencias
2000	México	422	387	422
	Promedio OCDE	500	500	500
2003	México	400	385	405
	Promedio OCDE	494	500	500
2006	México	411	406	410
	Promedio OCDE	492	498	500
2009	México	425	419	416
	Promedio OCDE	493	496	501

Los puntajes de la primera prueba, publicados en 2001, fueron motivo de críticas en los medios de difusión nacionales, ya que México ocupaba los últimos lugares entre los 41 países de la OCDE que participaron. En matemáticas, comprensión de lectura y conocimientos científicos aplicados, entre 30 y 40 por ciento de los estudiantes mexicanos no alcanzaron el nivel mínimo sugerido. Los bajos resultados indican que, en general, esos alumnos tuvieron serias dificultades para utilizar la lectura en la ampliación de sus conocimientos y habilidades, y no pudieron valerse en forma coherente de herramientas matemáticas básicas para explorar, comprender y resolver problemas de la vida diaria.

En 2003 los resultados revelaron un retroceso general en los puntajes. En lectura el país pasó de 422 a 400 puntos, en matemáticas de 387 a 385 y en ciencias de 422 a 405. Esto se explica, en gran medida, porque la prueba PISA 2003 incluyó una muestra mayor

⁷⁸ Blanca Heredia, “¿Por qué importa PISA?”, *La Razón*, 13 de diciembre de 2013. http://www.razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id_article=199285.

para tener información sobre cada una de las entidades federativas:⁷⁹ aunque esto implicara un retroceso en los resultados respecto a 2000, las autoridades lo prefirieron para tener una radiografía completa del país. Más allá de esa justificación, los resultados en 2003 confirmaron que nuestros estudiantes de secundaria carecían de aptitudes mínimas para una vida plena y productiva; sólo 6.9% de ellos alcanzó el nivel de “excelencia”.⁸⁰ El promedio en matemáticas fue menor que el de Uruguay, Turquía o Tailandia, y en lectura fue similar al de Serbia, Montenegro, Brasil e Indonesia.

En los resultados de PISA 2006, México ocupó el lugar 30, es decir el último entre los miembros de la OCDE, y el 48 de 57 en la muestra ampliada, según la escala de “dominio de las ciencias”. Pero lo más llamativo de los resultados mexicanos no fue el lugar mismo, sino la distribución de logros, pues PISA juzga las competencias, la posibilidad de resolver problemas utilizando nociones y procedimientos matemáticos, la comprensión al leer y la capacidad de “apropiación científica”, aptitudes de las que carece la población escolar de secundaria en México en su inmensa mayoría.

Respecto a los resultados de PISA 2009, tanto Calderón como su secretario de Educación, Alonso Lujambio, se congratularon de los avances, sobre todo por el aumento de 34 puntos en el puntaje promedio de matemáticas entre 2003 y 2009, el mayor entre los países de la OCDE. Explicar este aumento no es materia de mi investigación, pues sólo mediante un análisis profundo podría precisarse el porqué de los resultados.⁸¹ El SEN avanzaba, pero no lo suficiente en comparación con los de otros países, particularmente aquellos que estaban en el mismo nivel de desarrollo. El optimismo de Calderón omitió ver

⁷⁹ En 2000 se aplicó la prueba a cinco mil estudiantes, pero a partir de 2003 se amplió la muestra a 30 o 40 mil.

⁸⁰ Cherem, *op. cit.*, p. 158.

⁸¹ Blanca Heredia afirma que no abundan los estudios sistemáticos y rigurosos sobre el desempeño de los alumnos mexicanos en matemáticas en la prueba PISA.

el cuadro completo que ofrecía PISA 2009, por ejemplo, que la proporción de alumnos mexicanos ubicados por debajo del nivel 2 —suficiencia básica— en lectura, matemáticas y ciencias fue, respectivamente, 42, 31 y 64 por ciento, peor que el promedio de los 14 países participantes con niveles de ingreso per cápita similares a los de México.⁸² Por otra parte, el porcentaje de estudiantes mexicanos que obtuvieron los puntajes más altos en PISA se mantuvo casi igual. No hubo avance en lectura y ciencias, ni disminuyó el nutrido grupo de estudiantes en “niveles cero”.

El déficit de aprendizaje entre los estudiantes mexicanos de 15 años queda en evidencia cuando se considera el tipo de competencias adquiridas. En los niveles 0 y 1, los conocimientos desarrollados son insuficientes para desempeñarse adecuadamente en la educación superior y en la “sociedad del conocimiento”. Por lo que hace a las matemáticas, estos alumnos son capaces de responder, como máximo, preguntas sencillas en las que toda la información está disponible, y logran realizar sólo operaciones rutinarias y claramente explicitadas (56% en México). En lectura, el estudiante puede identificar el tema de un texto y localizar información explícita (47%), pero no logra hacer una lectura profunda. En ciencias, los estudiantes de los niveles más bajos pueden aplicar algún conocimiento científico únicamente a situaciones familiares (51%). Nadie ha explicado cabalmente estos bajos desempeños, pese a cierto avance en los últimos años. A continuación esbozaré algunas de las principales variables (o dimensiones) a las que los investigadores recurren para dar cuenta de éstos y otros malos resultados de aprendizaje.

⁸² Blanca Heredia, “PISA 2009: la mediocridad y la duda como horizonte”, *La Razón*, 16 de diciembre de 2001. http://razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id_article=58419

2.3 Algunas variables que explican los resultados de aprendizaje

2.3.1 Entorno socioeconómico y cultural

México es un país sumamente desigual, donde 47% de la población está por debajo de la línea de pobreza y 17.3% es extremadamente pobre.⁸³ Las grandes desigualdades entre los mexicanos derivan de un modelo económico que ha concentrado el ingreso y perpetuado una marcada estratificación social y educativa, a lo que se agregan pautas culturales arraigadas que refuerzan la discriminación. Suele verse en la experiencia escolar una manera de vencer la pobreza y la desigualdad. La idea general es que “los gobiernos, al proveer mayores oportunidades educativas a la población, podrían generar efectos relacionados con movimientos inter-generacionales ascendentes y, quizá, importantes reducciones en la disparidad regional”.⁸⁴ Sin embargo, los niveles de acceso a la educación comprueban el ensanchamiento del abismo entre los pocos que tienen mucho y los muchos que tienen poco. En el seno mismo del sistema de enseñanza se han reproducido estas diferencias, manifiestas en años de escolaridad, desempeño académico y resultados de los alumnos, lo mismo entre escuelas públicas y privadas que entre entidades federativas. Al parecer, “los años de escolaridad de los pobres siguen sin valer lo mismo que los de los estudiantes de contextos con mejor ingreso”.⁸⁵

El nivel de ingreso y el de escolaridad se retroalimentan: los años de estudio determinan el grado de movilidad social y económica, mientras que el nivel de ingreso influye en las posibilidades de acceso a la educación (véase tabla), en un círculo vicioso que marca una encrucijada para las políticas educativas y las de desarrollo social.

⁸³ Lorenzo Meyer, “La pobreza en México. Aproximación al gran problema histórico”, *Comercio Exterior*, LV (8), 2005, p. 691.

⁸⁴ Pedro Flores Crespo, “En busca de nuevas explicaciones sobre la relación entre educación y desigualdad. El caso de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl”, *Consejo Mexicano de Investigación Educativa*, VII (16), 2002, p. 539.

⁸⁵ David Calderón, *Contra la pared...*, p. 17.

**MÉXICO: AÑOS DE EDUCACIÓN FORMAL DE LA POBLACIÓN
DE 25 A 65 AÑOS POR DECIL DE INGRESO, 1984-2002**

Decil	1984	1992	2000	2002
I	2.1	2.2	2.8	3.2
II	2.3	3.0	3.7	4.2
III	3.0	3.6	5.0	5.0
IV	3.0	4.2	5.6	5.6
V	3.6	4.8	6.2	6.5
VI	4.1	5.3	6.9	6.8
VII	5.0	6.0	7.4	7.4
VIII	6.2	6.8	8.3	8.2
IX	7.2	8.2	9.5	9.8
X	8.6	10.8	12.1	12.0

Fuente: Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, Banco Mundial, México, 2004, p. 47.

En cuanto a las particularidades culturales de las familias, se analizan a continuación el nivel de estudios de los padres, el capital lingüístico y los índices de lectura de la población que influyen en el rendimiento de un estudiante. La Encuesta Nacional sobre Creencias, Actitudes y Valores 2005 (Encrave) entre maestros y padres de familia respecto a la educación básica en México, de la Fundación Este País, reveló que 76.3% de los padres de familia tienen una escolaridad deficitaria; únicamente 12.3% cursaron preparatoria completa y sólo 11.1% universidad completa. Entre los padres con hijos en escuelas públicas, el 75% gana de 0 a 5 salarios mínimos, el 14.9% de 6 a 10 y sólo el 5.8% percibe 11 o más. Si los padres no están preparados, aumenta el riesgo de que los hijos padezcan un rezago, máxime que, por razones culturales y económicas, parte de la población con ingreso muy bajo prefiere que sus hijos trabajen en vez de estudiar. Para no pocos, la educación es un lujo.

En cuanto al capital lingüístico, Rodolfo Lara –exsecretario de Educación de Tabasco y exdiputado federal— decía que uno de los factores que benefician a la escuela

privada es que, en tanto el hijo de profesionistas conoce alrededor de 2 200 palabras, el hijo de analfabetas utiliza sólo 400. Esta diferencia se debe en parte a la falta de hábito de lectura en México. De acuerdo con un diagnóstico de la SEP en ese período, la población mexicana figuraba en el último lugar en competencias de lectura entre las 30 naciones que integran la OCDE. El 50% de los jóvenes de 15 años se ubicó en los niveles cero y uno, los más bajos del rendimiento escolar acorde con habilidades científicas, matemáticas y de lectura, por lo que el país cayó 12 puntos en lectura y ciencias, y aumentó sólo 19 puntos en matemáticas.⁸⁶ La lectura se vincula directamente con la actividad escolar, porque es muy limitada en los hogares y en el seno de las familias: en promedio, los padres leyeron 3.5 libros durante un año, y 41.1 % de los encuestados no leyó uno solo en ese lapso, ni ha entrado a una librería en su vida. En resumen, “el mexicano promedio lee 2.8 libros al año, hay sólo una biblioteca pública por cada 15 mil habitantes y existe una librería por cada 200 mil habitantes”.⁸⁷

Esta falta de lectura no es de sorprender en un país donde el 12% de la población entre 6 y 14 años no sabe leer ni escribir, en tanto 7 de cada 100 hombres y 10 de cada 100 mujeres de 15 años o más no leen ni escriben. Las entidades donde se concentró el mayor porcentaje de población alfabeta mayor de 15 años en 2008 fueron el Distrito Federal (97.09%), Nuevo León (96.68%), Baja California (96.47%), Coahuila (96.13%) y Baja California Sur (95.79%); mientras que aquellos con los más bajos porcentajes fueron

⁸⁶ “México lee”, Programa de Fomento para el Libro y la Lectura, Gobierno de México, SEP-CONACULTA, 2008.

⁸⁷ Guillermo Sheridan, “La lectura en México/1”, *Letras Libres*, abril de 2007. <http://www.letraslibres.com/revista/columnas/la-lectura-en-mexico1>

Veracruz (85.13%), Hidalgo (85.08%), Oaxaca (78.51%), Guerrero (78.43%) y Chiapas (77.06%).⁸⁸

2.3.2 Recursos materiales

Tres indicadores dan idea de cuánto gasta un país en educación: gasto público en educación como porcentaje del PIB, gasto público total por alumno e infraestructura disponible. El gasto público en educación —el que realizan la federación, los estados y los municipios (insignificante)— debería ser uno de los principales instrumentos “para garantizar el derecho a la educación de los mexicanos”.⁸⁹ En términos de pesos a valor constante, el gasto educativo nacional se elevó entre 1990 y 2010. A partir de 2000, el país concedió mayor prioridad a la educación que en el pasado, al menos por lo que hace al presupuesto educativo, dotado con más recursos. El gasto nacional en todos los niveles y tipos educativos, como porcentaje del PIB, constituye una medida práctica para comparar rápidamente y en forma reveladora —aunque algo imprecisa— los esfuerzos de los países en materia educativa. Por ejemplo, en 2009, según la OCDE, México invirtió 6.2% de su PIB en educación, cifra apenas inferior al promedio que le dedican los países de la OCDE (6.3%). El gasto educativo de México, en términos del PIB, fue mayor que el de España (5.6%) y Canadá (6.1%), pero inferior al de Chile (6.8%), Estados Unidos (7.3%) y Corea (8%), como se muestra en la tabla siguiente.

⁸⁸ <http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2008/12/23/index.php?section=cultura&article=012n1>

⁸⁹ INEE, *Panorama Educativo 2012*, p. 257.

Gasto público y privado en educación como porcentaje del PIB en países seleccionados (2009)

Pais	TOTAL	GASTO PÚBLICO	GASTO PRIVADO
Canadá ¹	6.1	4.8	1.3
Corea	8.0	4.9	3.1
México	6.2	5.0	1.2
España	5.6	4.9	0.7
Estados Unidos	7.3	5.3	2.1
Chile ²	6.8	4.3	2.6
OCDE	6.3	5.4	0.9
Brasil*	n.d.	5.5	n.d.

¹ Año de referencia 2008.

² Año de referencia 2010.

* País invitado.

n.d. No disponible.

Fuente: *Education at a Glance. OECD Indicators 2012*, OECD.

Los indicadores de gasto nacional en educación como porcentaje del PIB confirmaban que la inversión de México en educación era cercana al promedio de las naciones desarrolladas. No conforme con eso, en 2001 el Legislativo mexicano decidió modificar la ley para establecer que el país no podría gastar en educación menos de 8% del PIB:

El Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –federación, entidades federativas y municipios— destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor a 8% del producto interno bruto del país, destinando de este monto, al menos el uno por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior.⁹⁰

Sin embargo, si los recursos no se utilizan eficientemente, como sucede en México, este indicador –y cualquier intento por aumentarlo— sirve de muy poco. Del gasto educativo total, en 2005 se destinaba un 92% a servicios personales, es decir sueldos, honorarios y prestaciones. Un muy modesto 5% cubrió gastos de operación: fondos para escuelas,

⁹⁰ *Gaceta Parlamentaria*, 14/10/02. Reforma al artículo 25 de la Ley General de Educación, 26 de noviembre de 2001.

proyectos innovadores y profesionalización de los maestros.⁹¹ No es tan cierto que mayor gasto asegure mejor educación, sino que importa más cómo se distribuyan los fondos. Además, el nivel de gasto educativo resulta insuficiente si se considera el monto por estudiante, indicador más preciso al analizar el presupuesto.

El desembolso por alumno, aunque cuestionado, es uno de los indicadores más utilizados al planear las erogaciones en educación. Evaluar el gasto público en términos de dólares Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) confirma que México es uno de los países de la OCDE que han asignado menos recursos económicos a la educación por alumno,⁹² aunque el porcentaje de gasto educativo nacional sea similar o superior al de otros países. Según datos del INEE, en 2012 se estimó que el gasto por estudiante en educación primaria y en educación secundaria fue de 14 100 y 21 600 pesos, respectivamente. La evolución de ese gasto en términos reales muestra que, de 1994 a 2012, el promedio nacional erogado aumentó de 9 512 a 16 968 pesos. Sin embargo, en 2009 México presentó un gasto inferior por alumno en los niveles de educación básica, comparado con sus socios de la OCDE (a excepción de Brasil), lo cual sostiene la hipótesis de que la asignación del gasto educativo en el país no fue eficiente.

El último indicador que se revisa en este apartado es la infraestructura educativa pública. Sin intención de generalizar, México solía padecer atrasos y desequilibrios. Decía el Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012 que poco más de la mitad de los planteles de secundaria no estaban en situación óptima. En primaria, los muros de 14% de las aulas tenían cuarteaduras. Las telesecundarias presentaban condiciones poco funcionales: menos de cuatro de cada diez contaban con salón de cómputo y biblioteca, y la proporción de

⁹¹ Andere, *México sigue en riesgo...*, p. 115.

⁹² INEE, *Panorama educativo 2012*, p. 173.

escuelas con laboratorios de física, química y biología fue todavía menor. El Estado a menudo ha querido delegar lo que, en principio, es su responsabilidad. Suele ocurrir que un gobierno entrante culpe a los antecesores de las deficiencias de infraestructura. Por ejemplo, según Calderón, “durante muchos años, muchas escuelas no han tenido mantenimiento; por lo que no se puede pedir a los niños de México que obtengan mejores calificaciones o a los maestros que tengan un mejor desempeño, si no se colabora también con una mejor infraestructura”.⁹³ Si bien este discurso reconoce la responsabilidad del gobierno en la materia, lo cierto es que a la hora de combatir el problema los esfuerzos siempre han quedado cortos. Añádase a esto que en el período que abarca la tesis no se contaba con datos plenamente confiables sobre el estado de la infraestructura educativa en el país.

2.3.3 Recursos humanos: los maestros

Aunque este rubro incluya a directivos y supervisores además de maestros, la evidencia demuestra que el personal docente es uno de los factores que más inciden en el aprendizaje escolar, pues los maestros son los más cercanos a los educandos en el aula. Según un estudio que elaboró la consultora McKinsey, los sistemas educativos con más alto desempeño atraen en forma constante a gente más capacitada hacia la carrera docente, lo que culmina, a su vez, en mejores resultados académicos. Un funcionario surcoreano lo explicaba de esta manera: “la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes”.⁹⁴

⁹³ Dijo esto en el lanzamiento del programa Infraestructura Educativa, Inversión de Futuro 2009 <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/sep/?contenido=41173>

⁹⁴ Barber y Mourshed, art. cit.

2.3.3.1 Sobre los maestros: número, escolaridad, ingresos y circunstancia social

¿Quién es un buen maestro? ¿Hubo buenos maestros en México durante el período estudiado? Conviene primero precisar el número de profesores registrados en el lapso que abarca esta tesis. Semejante tarea no es difícil en la mayoría de los países. El Ministerio de Educación de Nueva Zelanda, por ejemplo, en 2004 realizó un censo detallado con miras a formular políticas que mejorasen las condiciones de los docentes, el cual permitió identificar a los maestros por escuela, género, nivel educativo, función, grado académico y otras características. Lo mismo fue posible en Perú o en Colombia, pero no en México hasta 2012. Las cifras oficiales en nuestro país no solían ser creíbles, pues “plaza docente” no era lo mismo que “profesor de carne y hueso”. Numerosos maestros ocupaban dos plazas, y había sobrerregistro porque muchos otros eran “comisionados” del sindicato⁹⁵ o de las autoridades educativas estatales y, por ende, no se encargaban de grupos escolares.⁹⁶ Por ejemplo, en 2010 el presupuesto autorizado para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) debía destinarse a pagar sólo 921 375 plazas; sin embargo, los gobiernos estatales remuneraron más de 1 978 514.⁹⁷ Esto explica, en gran medida, por qué gran parte del gasto educativo se destinaba a salarios. También la corrupción abierta “aumentaba” en forma artificial el número de docentes, pues en la nómina aparecían personas que cobraban sueldo, pero no trabajaban el tiempo debido.⁹⁸

⁹⁵ Son trabajadores de la educación que no están frente a un grupo, pero han sido asignados a labores de apoyo en los centros escolares por diversas razones, tales como asistencia pedagógica a docentes en aula, respaldo a programas para los que no hay plaza o meras canonjías.

⁹⁶ La auditoría del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008 identificó que existían, al menos, 8 110 comisionados que percibieron en conjunto más de mil 314 millones de pesos anuales.

⁹⁷ David Calderón, *Brechas: estado de la educación en México 2010*, México, Mexicanos Primero, p. 147.

⁹⁸ Cabe recordar aquí el caso de “la Tuta”, líder del cártel de narcotraficantes La Familia Michoacana, que mantuvo una plaza como profesor en el estado de Michoacán y recibía un sueldo pagado con recursos federales.

Es deseable, a la vez, conocer la escolaridad de los docentes mexicanos. Suele decirse que, a mayor escolaridad, mejores maestros, ¿pero tendrá bases la premisa? Según la Encuesta Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS por su nombre en inglés), poco más del 86% de los profesores de secundaria en México habían alcanzado un nivel educativo equivalente a licenciatura o incluso maestría en el período analizado, cifra cercana al promedio en los demás miembros de la OCDE. Sin embargo, esa variable está sujeta a tradiciones nacionales. Mientras que en países como Francia y Alemania los docentes solían tener maestrías, en Dinamarca —que sistemáticamente obtiene resultados altos en PISA— sólo 7.5% de los maestros de primaria contaban con ese grado y ninguno con doctorado. Esto indica que una escolaridad elevada no siempre es factor decisivo para el desempeño de los profesores y el aprendizaje de los alumnos, quizá porque los grados académicos no son comparables entre países.

Otro factor determinante podría ser la actitud frente al trabajo y la escuela. La Encuesta 2005 fue muy reveladora del perfil de los maestros mexicanos en el nivel básico, de sus convicciones y valores. El 63.3% de ellos creía en los milagros, el 38% en el infierno y el 20% en las limpias. De siete valores (honradez,⁹⁹ respeto hacia los demás, aprecio por la verdad, tolerancia, solidaridad, diálogo y respeto a la ley), los maestros colocaron el respeto a la ley en último lugar, lo cual sugiere falta de cultura de la legalidad. Según la misma encuesta, 10% de nuestros docentes se veía “obligado” a modificar la calificación de sus alumnos por presiones de los padres de familia,¹⁰⁰ 16% se sentía coaccionado para aprobar a algún estudiante que no lo merecía, 32% sabía que la compra de plazas era

⁹⁹ En el estudio venía de origen la palabra “honestidad”, aunque de acuerdo a la Real Academia Española ésta significa pudor, razón por la que me permití cambiarla por “honradez”.

¹⁰⁰ Algunos de los reactivos de la tabla *Diferencias de opinión de los maestros por edad*, son: “Los maestros reprueban pocos alumnos para ser bien evaluados”, “Los maestros buscan comisiones para no dar clases”, “Ha sabido de compra de plazas de maestros”, “Ha sabido del cobro de cuotas indebidas”, entre otros.

frecuente y 9% conocía la práctica de vender exámenes resueltos. A pesar de todo esto, tanto los maestros como los padres de familia pensaban que la educación básica era buena o muy buena: le dieron una calificación de 6.9 los primeros y de 8.3 los segundos.

En México, el tema de los salarios ha sido tan difícil de precisar como el número de docentes, porque las remuneraciones cambian, con el tiempo, por factores como la inflación o la capacidad del sindicato para negociar con el poder central y con los estatales. ¿Está el gremio bien pagado? Es una pregunta que hacía Eduardo Andere al combatir el mito de que los maestros ganan poco. ¿Con quién se les compara? Habría que cotejar su salario con los mínimos, con los de otras profesiones o con los de maestros en otros países y quizá evaluar sus remuneraciones en función de la productividad o del desempeño. Lo cierto es que, al menos desde la reforma de 1992¹⁰¹ y hasta 2012, los ingresos de los maestros mexicanos en el sector público se mantuvieron en niveles competitivos, comparados con los de otras profesiones y con los de otros empleados públicos. En un estudio de 2002, Santibáñez concluyó que “un maestro gana más en promedio por las horas que trabaja que otros individuos en la economía”.¹⁰² En el caso de los profesores con doble plaza, sus percepciones estaban 25% por encima de las de un profesionista medio; sin embargo, no era así para los docentes jóvenes y con una sola plaza, cuyas percepciones eran inferiores a lo que gana la mayoría de los profesionistas y técnicos. Por otra parte, no en todos los casos existe una relación directa entre maestros bien pagados y alto desempeño. En México había muchos que cobraban sin estar al frente de un salón y otros sumamente responsables que ganaban muy poco dinero.

¹⁰¹ En ese año se introdujo Carrera Magisterial (en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación, con miras a revalorar la función social del profesorado), un sistema de estímulos al desempeño de los docentes de educación básica que constaba de cinco niveles de estímulos económicos, como se detallará más adelante.

¹⁰² Lucrecia M. Santibáñez, “¿Están mal pagados los maestros? Estimado de los salarios relativos del magisterio”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXII (2), 2002.

El *Panorama Educativo 2012* destaca que los docentes que impartían clases en tercero de primaria en las escuelas generales urbanas tuvieron mejores condiciones de trabajo y oportunidades para mejorar sus ingresos, en comparación con los que trabajaban en los cursos comunitarios, las escuelas indígenas y las escuelas generales rurales. No era evidente que las escuelas privadas ofrecieran mejores condiciones laborales a sus docentes.¹⁰³ Los maestros de educación primaria con mayor antigüedad y más larga trayectoria profesional se encontraban en las primarias generales urbanas. Quienes laboraban en escuelas indígenas eran más jóvenes, con menos experiencia y más dificultades para acceder a programas de compensación salarial, y se enfrentaban a condiciones de trabajo más difíciles, pues a menudo tenían que asumir todas las tareas directivas. En cuanto a los de educación secundaria, destacaban altas proporciones de docentes de telesecundaria que asumían funciones de director. Las escuelas secundarias técnicas y generales resentían el aumento de profesores con asignación de labores docentes por hora, que dificultaba el trabajo colegiado e inhibía la participación de los profesores en actividades de formación continua y desarrollo profesional.¹⁰⁴

2.3.3.2 Instituciones y programas de estudio

La red de instituciones para formar profesionales de la educación básica en ese período constaba de 493 escuelas normales, 267 públicas y 226 privadas.¹⁰⁵ En 2010 se matricularon en el Sistema de Escuelas Normales 127 819 alumnos, 93 846 de ellos en instituciones públicas y 33 973 en privadas.¹⁰⁶ La SEP tiene la atribución exclusiva de elaborar los planes de estudio para las Escuelas Normales. De ahí derivan una

¹⁰³ INEE, *Panorama Educativo 2012*, p. 43.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 76.

¹⁰⁵ Dulce María Nieto de Pascual Pola, *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*, OCDE, octubre de 2009, p. 35.

¹⁰⁶ Felipe Calderón, Cuarto Informe de Gobierno, México, 2010.

centralización excesiva y dificultades para formar a futuros docentes creativos y capaces de adaptar la enseñanza a condiciones locales donde se manifiesta la gran diversidad de la población mexicana. A pesar de las reformas, no se favoreció el cambio pedagógico, sino que predominaron métodos de enseñanza tradicionales, como la memorización y la repetición. La escuela y el sistema propiciaban “la réplica de actitudes y estilos, no siempre consistentes con la innovación y el ejercicio pedagógico adecuado”.¹⁰⁷ Los profesores recreaban la misma pauta de aprendizaje memorístico al impartir clases. Era difícil que los programas para los niños fueran más allá de ese tipo de ejercicio, si a sus formadores no se les educaba mejor.

Otro inconveniente del programa de estudios era que no preparaba a los alumnos de licenciatura en educación básica para enseñar materias específicas en primaria. Ese programa decía, tal cual: “[Conviene] insistir en que el objetivo de este bloque es que los estudiantes obtengan una visión inicial del programa de estudios de ciencias naturales –y no hacer una revisión detallada de sus contenidos– [...]. Los estudiantes cursaron varias asignaturas de ciencias a lo largo de su enseñanza básica y media, y debe suponerse, en principio, que poseen los elementos indispensables para manejar los contenidos científicos de la primaria”. La preparación de los futuros formadores era débil en cuanto a los conocimientos que debían transmitir a los niños y estaba basada en supuestos discutibles. En estas condiciones, no era de extrañar que los niños rindieran mal en las pruebas estandarizadas, pues “es difícil que los alumnos aprendan lo que los maestros no dominan”.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Nieto de Pascual, *op. cit.*, p. 40.

¹⁰⁸ Yuriria Castro Moreno, Martha Curiel Méndez y Margarita Ruiz, *Licenciatura en Educación Primaria: Análisis de contenidos*, documento elaborado para la Comisión de Impulso a la Calidad Educativa de la Cámara de Diputados, México, diciembre de 2010.

2.3.3.3 Selección de maestros

Históricamente, todas las plazas de docentes se otorgaban por medio de una estructura corporativa. En consecuencia, el maestro debía su cargo a un dirigente sindical, y su ascenso dependía de su comportamiento: si se ajustaba a los preceptos establecidos por el sindicato, podía avanzar en la escala jerárquica, pero si daba alguna muestra de inconformidad, sus posibilidades de ascenso quedaban limitadas. Aunque resultaría grato decir que esta estructura quedó en el pasado gracias a los gobiernos panistas, sobre todo después de que se adoptaron los concursos de oposición en 2008, desafortunadamente sería mentira.¹⁰⁹ Los concursos de oposición fueron un gran avance en tanto

establecieron reglas del juego claras y transparentes, de aplicación prácticamente general, aceptadas por los aspirantes, quienes acudieron [voluntariamente] y de manera masiva a registrarse. Además, [se] estableció un precedente para ordenar las contrataciones y reducir el margen de actividad sindical en la materia.¹¹⁰

Sin embargo, durante el período panista no se rompió la estructura corporativa tradicional, pues siguieron otorgándose plazas al margen del concurso, para controlar grupos de presión beligerantes (como los egresados de las escuelas normales rurales) o para cumplir compromisos de carácter político. Añádase que

no hay claridad en los concursos sobre la independencia de quienes los califican; no se incluyen todas las plazas, sino que sólo se ofrecen algunas vacantes federalizadas; no participan todos los estados, la mayor parte de la convocatoria se refiere a preescolar, preescolar indígena y educación especial y telesecundaria, espacios que históricamente han sido los más castigados en el ámbito salarial y de movilidad vertical y horizontal en el ámbito de la educación pública. Es decir, no se

¹⁰⁹ En agosto de 2008 se aplicó el primer “Examen para otorgar plazas a docentes en activo y para el ingreso al servicio docente”, donde se sometieron a concurso 8 238 plazas para personal de nuevo ingreso, promociones y reemplazos. El procedimiento contó con la vigilancia de 203 observadores acreditados, además de empresarios, presidentes municipales y líderes de opinión comisionados por las entidades federativas para apoyar la supervisión del concurso. El segundo examen, para el año 2009–2010, estuvo a cargo del llamado Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF) y se llevó a cabo el 16 de agosto de 2009.

¹¹⁰ Nieto de Pascual, *op. cit.*, p. 49.

tocan los regímenes escolares donde se concentra el soporte del control corporativo, que es la educación primaria y secundaria.¹¹¹

Además, los resultados que obtuvieron los maestros en las pruebas no fueron muy alentadores. En el primer concurso, de los 80 566 aspirantes examinados, solamente el 30.3%, o 24 408, acreditaron el nivel de competencias y conocimientos requeridos. En otras palabras, siete de cada diez aspirantes en 2008 y 2009 no contaban con preparación ni atributos para ser buenos profesores. En la segunda prueba se utilizaron tres categorías para clasificar a los participantes, en función de los resultados que obtuvieron: a) aceptable, 25% del total de aspirantes, b) requiere nivelación académica, 70.8% y c) no aceptable, 4.1 por ciento.¹¹² Puesto que el examen se aplicó a jóvenes recién egresados, la cifra reflejaba dos cosas: que las instituciones formadoras de maestros tenían limitaciones severas y problemas de calidad, y que los estándares para definir a un profesor competente —que implícitamente establecía el examen— no eran congruentes con los criterios de las escuelas normales, quizá tampoco con los planes y programas de educación básica. Se necesitaban, entre otras cosas, objetivos claros y voluntad política.

La mayor parte de las nuevas plazas correspondieron a promociones de profesores que ya estaban en el servicio. Entre los más de 53 mil aspirantes de nuevo ingreso que presentaron el examen, únicamente 16 095 lo acreditaron, pero no había más que 2 800 plazas disponibles.¹¹³ Estas cifras sugieren que los mecanismos de regulación del mercado laboral eran ineficaces e ineficientes —las escuelas normales se financian con recursos públicos, pero sólo una pequeña parte de sus egresados se incorporan al servicio— y que el

¹¹¹ Aldo Muñoz Armenta, “El corporativismo y las plazas a concurso”, *Observatorio Ciudadano de la Educación*, 1 de agosto de 2008.

¹¹² Nieto de Pascual, *op. cit.*, p. 51.

¹¹³ *Ibid.*, p. 47.

SNTE no había perdido privilegios, manifiestos en su capacidad para promover a sus agremiados, en detrimento de profesores jóvenes recién egresados de las normales.

2.3.3.4 Formación continua

En México, el desempeño profesional de los maestros de enseñanza básica, fundamental para asegurar la calidad del sistema educativo, era poco conocido del público a fines del siglo XX. Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en la década de 1990 se estableció el programa Carrera Magisterial (CM) “con la intención de impulsar la profesionalización del magisterio, evaluar su calidad, estimular su labor y mejorar sus percepciones salariales”.¹¹⁴ Durante los gobiernos panistas, CM continuó vigente y absorbió cuantiosos recursos, pero sin informar con precisión de su funcionamiento y resultados.¹¹⁵ De manera cruda, dice Ricardo Raphael que “este sistema representó un fiasco”. A falta de un esquema de carrera para los docentes mexicanos bien estructurado en todas sus etapas, el aparato sindical controlaba la gestión de los recursos humanos, como se describirá más adelante.

Ahora bien, de 1995 a 2006 la política pública del gobierno federal en materia de actualización magisterial estuvo a cargo del Programa Nacional para la Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP). Este programa desapareció en 2008, pero las líneas de política y actividades que adoptó recuperaron vigencia en 2009 con el establecimiento del Sistema Nacional de Formación Continua y

¹¹⁴ Debate Educativo, “Carrera Magisterial”, *Observatorio Ciudadano de la Educación*, julio de 1999.

¹¹⁵ CM es un sistema de promoción horizontal que consta de cinco niveles de estímulos económicos (del A al E), que se incorporan al sueldo base de los maestros en porcentajes que van de 24 a 198 sobre esa percepción. Los profesores participan de manera voluntaria en un detallado proceso de evaluación, mediante el cual pueden acceder a las nuevas categorías salariales sin necesidad de abandonar el trabajo frente al grupo, como ha sido el caso del ascenso vertical por escalafón.

Superación Profesional de Maestros en Servicio (SFCSP). El propósito de ambos programas fue

contar con mejores profesionales de la educación básica y colectivos escolares, que contribuyan a la mejora sistemática y sostenida de las competencias de los alumnos, a través de una gestión ordenada, regulada, articulada y efectiva de la formación continua y la superación profesional, que garantice a todos los maestros en servicio el acceso oportuno y suficiente a servicios académicos de calidad.

La importancia de los maestros para mejorar la calidad educativa se reconoció en el discurso del gobierno federal, en concordancia con la opinión de especialistas. Es de prever que un buen profesor, que cuente con capacidades y herramientas suficientes para la enseñanza, incidirá de manera positiva en la educación. Sin embargo, pese al discurso y a las buenas intenciones, muchos maestros siguieron atrapados en un sistema corporativista que no los dejó avanzar.

Sobre los pros y contras de estos programas de actualización, luego llamados de formación continua, aunque se haya logrado durante los primeros años que los docentes participaran en al menos una de las actividades ofrecidas, lo cual implantó en algunos de ellos una cultura de formación continua, lo cierto es que los programas se caracterizaron por el centralismo de su diseño y operación, además de que los profesores se inscribían en los cursos principalmente con el objetivo de obtener puntos para el sistema CM. El hecho de que el factor de “actualización y capacitación” se vinculara con aumentos en las percepciones salariales de los maestros subordinó la transformación de la práctica docente a cálculos de ventaja material. Además, al amparo del PRONAP proliferó una gran variedad de servicios de actualización y capacitación para maestros, particularmente en el ámbito estatal, de calidad muy variable y con resultados muchas veces difíciles de juzgar. Pero lo más inquietante fue la falta de logros: a pesar de que casi un tercio de los profesores

acreditaron cursos de actualización, las repercusiones en su desarrollo profesional y en los resultados de los alumnos fueron controvertibles, lo cual arrojó dudas sobre la orientación y el funcionamiento de ambos programas.

Si bien algunos profesores empezaron a adaptarse a nuevas formas de enseñanza y aprendizaje, en el quehacer educativo prevalecieron durante el período panista métodos tradicionales de enseñanza que favorecían la memorización, la disciplina en el salón de clases y la subordinación a propósitos administrativos y de control, en vez de mejoras en el aprendizaje. Sólo se confirmó que, si los maestros no están adecuadamente preparados, no habrá elementos para desarrollar en los escolares las capacidades deseadas.

Conclusión

Me he centrado al principio de este capítulo en los resultados educativos, pues éstos ofrecen una idea clara de dónde se encuentra México. Documentos internacionales y nacionales los han reconocido como una manera más certera de medir el aprendizaje de los estudiantes, pues la calidad supone que el nivel de aprovechamiento del educando corresponda a los objetivos de la escuela y, en última instancia, de la política educativa. Durante el período analizado destacan el aumento en la media obtenida por los estudiantes mexicanos en PISA matemáticas (el mayor registrado de 2003 a 2009 entre los países participantes en ambos años) y los avances en las medias de logro, así como la reducción del porcentaje de alumnos en nivel de insuficiencia en ENLACE.¹¹⁶ A pesar de estos logros, México siguió estando en la cola de los países de la OCDE y por debajo de muchos

¹¹⁶ Blanca Heredia, “Lo bueno, lo malo y lo feo: los saldos de Calderón en educación”, *La Razón*, 30 de noviembre de 2012. <http://www.razon.com.mx/spip.php?article150211>

con desarrollo similar, tanto en medias de desempeño como en porcentaje de estudiantes ubicados en los niveles suficiente y sobresaliente (menos de 1%).

Como se ha documentado a lo largo de este capítulo, la complejidad del tema de la calidad educativa resulta de que la afectan muchas dimensiones: entorno, recursos materiales, recursos humanos. Entre las variables que comprometen el aprendizaje de los estudiantes, destacan la falta de oportunidades para terminar la escuela debido a la persistente desigualdad, infraestructura deficiente, gasto ineficiente, maestros que en general no están bien preparados para su tarea o no tienen los incentivos adecuados para desempeñarla. Si todo esto se suma, parece natural que los avances sean modestos. Ante eso, cabe preguntar cuál fue el entorno político, social y educativo en el que se gestaron los malos rendimientos. Con la alternancia en el gobierno federal, ¿qué se mantuvo, qué cambió y qué empeoró —en la política toda y en la política educativa— para obtener repetidamente resultados insatisfactorios? En busca de respuesta, analizaré en los dos capítulos siguientes las acciones de las dos presidencias panistas.

CAPÍTULO 3. CONTINUIDAD Y CAMBIO A FAVOR DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Introducción

Pese al triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales, hubo rasgos del pasado que se mantuvieron, otros cambiaron con el nuevo milenio y el reacomodo en el escenario político. Tanto los factores de permanencia como los de innovación imprimieron su sello en el desarrollo educativo, más específicamente en la búsqueda de métodos que significaran un avance hacia la calidad, para superar los resultados deficientes del SEN. Este capítulo abarca algunos aspectos de la continuidad entrelazada con el cambio. La inercia política y económica se verifica en la persistencia de preceptos ideológicos. Entre las innovaciones, destaca una mayor preocupación por los temas pedagógicos en amplios sectores de la sociedad; un ejemplo es el surgir de organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles (como Mexicanos Primero), otro son las presiones de los medios de comunicación. El tema de la calidad educativa se sentía como novedad principalmente porque las ONG dedicadas a la educación se multiplicaron y pusieron el asunto en la agenda pública.

Las autoridades dieron continuidad a las políticas establecidas en el ANMEB. Sin embargo, los gobiernos panistas buscaron exhibir sus principios al insistir en la transparencia y rendición de cuentas, que fue uno de los cambios detectables respecto a los priistas. Describiré algunas acciones en el ámbito educativo, que considero como los aciertos principales del período analizado respecto a la calidad: a) la creación del INEE, b)

el impulso a pruebas estandarizadas nacionales y c) la incipiente evaluación de los docentes. Estas medidas reconocieron que evaluar era fundamental en la búsqueda de calidad educativa, aunque hubiera dificultades, sobre todo en el sexenio de Calderón, cuando la evaluación se volvió un objetivo en sí.

3.1 Continuidad y cambio

3.1.1 En el medio político-social-educativo

El triunfo de Fox, candidato del PAN en las elecciones presidenciales de 2000, nutrió la esperanza –entre periodistas, investigadores y la sociedad en conjunto– de un cambio de rumbo para el país. Sin embargo, elementos importantes auguraban continuidad en las políticas, según las líneas de los tres presidentes priistas anteriores, lo cual se explica por varios elementos: 1) un entorno económico y político mundial caracterizado por la convergencia de tendencias que fortalecían los mercados globales, la división internacional del trabajo y la competencia económica basada en la ciencia y la técnica; 2) las concepciones ideológicas y políticas de Fox y de su sucesor, Calderón, esencialmente comparables con las de los últimos gobiernos priistas, denunciadas como “neoliberales” por la oposición de izquierda; y 3) la ausencia de una mayoría panista en el Congreso, con la subsecuente dificultad para tomar medidas que cambiaran el rumbo de las políticas nacionales, situación que se agravó un año más tarde con la crisis económica nacional y mundial.¹¹⁷ Una de las características ideológicas del grupo tecnocrático que se instaló en los altos mandos del Estado a partir de 1982 fue su firme convencimiento de las bondades inherentes a la liberación económica. Una vez que se implantaran las reformas en materia económica, todo lo demás debería armonizar con ellas. Luego de la alternancia en el

¹¹⁷ Tomo estos puntos de Martínez Rizo, “Las políticas educativas...”.

gobierno federal mexicano, el entorno económico y político mundial seguía fortaleciendo los mercados internacionales. Se mantuvo con los panistas la fe en las bondades de la liberación económica, supuestamente extensivas a otras áreas.

Empero, la alternancia presidencial trajo cambios respecto al tema educativo, entre otros, particularmente por la incorporación de más actores a la escena. Fue novedad que el Legislativo adquiriese mayor independencia, pues “en uso de sus atribuciones, ha puesto coto al predominio casi absoluto que por décadas mantuvo el presidente de la República sobre las decisiones trascendentes de la política educativa”.¹¹⁸ Numerosos agentes fueron transformando esta política: gobernadores e instituciones como la ANUIES (para la educación superior) y el SNTE (para la educación básica) presionaron por mayor presupuesto, que cada año sufrió modificaciones sustanciales respecto al proyecto que presentaba el Ejecutivo. Además, los grupos informados comenzaron a figurar en estos temas. La gradual apertura del sistema político dio pie a críticas, lo que a su vez favoreció la movilización de la sociedad respecto a los temas que le preocupaban. Esto se acompañó de una mayor demanda de participación en la vida pública y de transparencia mediante el acceso a la información, a la que el gobierno respondió con medidas como la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE), la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).¹¹⁹ En el tema educativo hubo presiones y movilización. Los principales periódicos nacionales reiteraban que el talón de Aquiles de México era la educación. Los intelectuales se manifestaron en el mismo sentido, así como organizaciones

¹¹⁸ Aurora Loyo Brambila, “El sello de la alternancia en la política educativa: México 2000-2005”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XI (30), 2006, p. 1080.

¹¹⁹ Felipe Martínez Rizo, “El proyecto del INEE y sus primeros años” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, p. 16.

no gubernamentales y asociaciones civiles. Por supuesto, algunas de éstas se remontan a la década de 1990, pero hubo un auge a partir de 2000.

Entre las organizaciones que se mantuvieron vigentes en los sexenios panistas, figuran Educación y Desarrollo, asociación civil fundada en 1982 para “coadyuvar a mejorar la calidad de la educación”;¹²⁰ Observatorio Ciudadano de la Educación, asociación civil formada en 1998 que “ha logrado constituirse como un espacio social para la observancia crítica y el análisis de la política educativa [...]”;¹²¹ y el Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C., establecido en 1993, que reunía a investigadores mexicanos del más alto nivel con el objetivo central de alentar estudios acordes con estándares de calidad científicos. Fue esta última una iniciativa académica, entre cuyos principales productos y acciones destacan los Congresos Nacionales de Investigación Educativa cada dos años desde 1993, el lanzamiento de la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (trimestral) en 1996 y la publicación de libros sobre temas afines.

En cuanto a las organizaciones creadas en la década del 2000, destacan Educación y Ciudadanía, A.C., surgida en San Luis Potosí en 1998 y constituida legalmente en 2004 (uno de sus miembros distinguidos era Otto Granados Roldán) y Mexicanos Primero, formada en 2004 y declarada asociación civil en 2005, cuyo lema era que “sólo la educación de calidad cambia a México”.¹²² Para 2012, esta última tenía filiales en Michoacán y Puebla. Valga añadir Suma por la Educación, a partir de 2007, red que “integra más de 40 organizaciones que inciden en el tema educativo y que [influyen] en la promoción y fomento de la calidad educativa y de la formación integral de las personas”,¹²³

¹²⁰ <http://www.educacion.org.mx/frames/fmed/main.htm>

¹²¹ <http://www.observatorio.org/bienvenida.html>

¹²² <http://www.mexicanosprimero.org/mexicanos-primero/iquienes-somos.html>

¹²³ <http://www.sumaporlaeducacion.org.mx/quienesomos.html>

cuyo fundador fue Francisco Landero Gutiérrez, panista y empresario. Educación a Debate, resultado de una iniciativa periodística, busca “contribuir a la discusión, evaluación, análisis e información de los temas educativos del país”¹²⁴ desde 2010. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), centro de investigación aplicada que se fundó en 2004, contaba entre sus temas de interés la educación de calidad, aunque no fuese el único;¹²⁵ integraban su consejo directivo empresarios reconocidos, como Valentín Díez Morodo (presidente del Comce), Tomás González Sada (grupo CYDSA de Monterrey), José Luis González Barraza (presidente del grupo Impulso de Chihuahua), Gerardo Gutiérrez Candiani (CCE), Alejandro Ramírez Magaña (Cinépolis), Daniel Servitje Montull (Grupo Bimbo) y Jaime Zabudovsky Kuper (Con México), entre otros. Éstos son sólo algunos ejemplos de organizaciones que, sobre todo entre 2006 y 2012, diagnosticaron y pusieron en evidencia el interés de la sociedad informada por los problemas educativos.

De todas ellas, Mexicanos Primero influyó más al respecto. Esta organización civil tenía el respaldo de varios grupos empresariales.¹²⁶ La encabezaban Fernando Landeros Verdugo y Claudio X. González Guajardo, los mismos jóvenes empresarios que crearon organizaciones filantrópicas como Teletón, Lazos, México Unido y Únete, cuya meta era impulsar una reforma educativa que, en caso de concretarse, afectaría los intereses del sindicato de maestros.¹²⁷ Sus objetivos de fondo eran promover la rendición de cuentas en el sistema e impulsar una mayor injerencia de los padres de familia en la gestión educativa. Mexicanos Primero tenía un patronato que aportó experiencia y recursos económicos,

¹²⁴ <http://educacionadebate.org.mx/category/somos/>

¹²⁵ Entre sus temas de interés figuraban también transparencia y rendición de cuentas, eficiencia en el uso de los recursos públicos, seguridad, sustentabilidad ambiental, desarrollo urbano y política exterior.

¹²⁶ Se le ha criticado porque la derecha empresarial la respalda, de modo que sus acciones se interpretan como ofensiva contra la educación pública. Mexicanos Primero fue fundada por Alejandro Ramírez Magaña, hijo del dueño de Organización Ramírez-Cinépolis.

¹²⁷ Dino Rozenberg, “ONG lucha por reformar la educación”, *CNN Expansión*, 26 de octubre de 2007. <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2007/10/26/cabildeo-por-la-educacion?q=1289055653>

integrado por empresarios como Emilio Azcárraga Jean (grupo Televisa), Marcos Achar Levy (grupo Comex), Alejandro Baillères Gual (GNP), Agustín Coppel (Tiendas Coppel), Carlos Fernández González (grupo Modelo), José Antonio Fernández Carvajal (FEMSA) y Carlos Slim Domit (grupo Carso), entre otros. Fue la primera vez que empresarios de esta talla apoyaban una iniciativa en ruta de colisión con el SNTE. Disponían de enormes recursos para promover su agenda en los medios de comunicación.¹²⁸ Entre sus aportaciones sobresale el documental cinematográfico “De panzazo” (2012), que dirigió Juan Carlos Rulfo, donde se ponía en evidencia la situación del sistema educativo público mexicano; llevaban a cabo una labor de investigación y publicación: desde 2007, produjeron un informe anual para divulgar sus hallazgos.

3.1.2 En el ámbito de la política educativa

En el tema educativo sobresale una “inusitada continuidad” entre 1992 y 2012. Los compromisos que se firmaron en el ANMEB el 18 de mayo de 1992,¹²⁹ durante el sexenio de Salinas, siguieron vigentes entre 2000 y 2012 sin que importaran los signos partidistas. Las propuestas educativas derivadas del ANMEB figuraban entre las llamadas “políticas modernizadoras”, que adoptó en 1983 Miguel de la Madrid (1982-1988) y vigorizó Salinas. El acuerdo estaba inspirado “por el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública”.¹³⁰ El equipo de Ernesto Zedillo, como secretario de Educación, tenía una perspectiva pragmática de las condiciones educativas del país. En el espíritu de la “modernización”, presuntamente aspiraba a grandes cambios.

¹²⁸ Luis Hernández Navarro, “La fabricación del mito: educación y empresarios”, *La Jornada*, 23 de noviembre de 2010. <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/23/opinion/021a2pol>

¹²⁹ Firmado por el secretario Zedillo, Elba Esther Gordillo (SNTE), los gobernadores de los estados y el presidente Salinas como testigo de honor. La firma del ANMEB tuvo muchas aristas, sobre todo por el tema del sindicato, que trataré brevemente en el capítulo siguiente.

¹³⁰ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992.

La calidad se interpretó como deseo de la sociedad y como factor clave para el desarrollo. El ANMEB decía: “la evidencia histórica y las experiencias recientes demuestran que la correlación entre una educación básica de calidad y la posibilidad de desarrollo es muy fuerte”. En este orden de ideas se reconocía que “la calidad de la educación básica [en México] era deficiente porque no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades, destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir efectivamente a su propio progreso social y al desarrollo del país”.¹³¹ Entre los factores que se enlistaron para elevar la calidad educativa estaban el aumento de los recursos, la mejora de contenidos y materiales educativos, la motivación y preparación del magisterio, el aumento en los días efectivos de clase y la descentralización. Esta última, punto prioritario del ANMEB, en línea con recomendaciones generales de los organismos internacionales, permitió en México quitar carga financiera a la federación sin perder la autoridad central ni ceder responsabilidades a los poderes locales. En cuanto a los programas de estudio, el acuerdo llevó a cabo una reforma curricular de la primaria, pensada como proceso permanente, que en el primer sexenio panista se enriqueció con políticas específicas y en 2008 se renovó.

Por lo que hace al magisterio, se reconoció, en sintonía con documentos internacionales, la importancia de los docentes: “el protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro. El maestro es quien transmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de la superación personal”. El ANMEB incluía cinco puntos relacionados con el magisterio: su formación inicial, la “actualización permanente”, el salario profesional, la carrera magisterial y el aprecio social

¹³¹ *Ibid.*

por su labor. Los esfuerzos se concentraron en CM, política de incentivos que estableció un sistema de promoción horizontal para los maestros de enseñanza básica, con cinco niveles a los que correspondían aumentos salariales importantes.¹³² Todo esto siguió vigente en los gobiernos panistas, ya que la continuidad de ciertas políticas que necesitaban consolidación se vio con buenos ojos, en particular la descentralización administrativa y el aumento de recursos para CM, que alentaba la formación continua del magisterio.¹³³ Particularmente en política educativa, la continuidad era deseable, pues los resultados se verían sólo a mediano plazo.

Los presidentes panistas insistieron, sin embargo, en reformar la gestión del sistema y la evaluación, factores que, en su momento, se consideraron indispensables para impulsar la calidad educativa. La OCDE¹³⁴ invitó a diagnosticar casi todas las áreas del sector público mexicano según las mismas reglas que en los países desarrollados, porque así lo deseaba Salinas cuando incorporó a México a ese organismo. La evaluación, basada en los trabajos de la OCDE, pero también en las metodologías del "capital humano" que se desarrollaron en Estados Unidos en la década de 1970,¹³⁵ fue clave también en el gobierno de Fox, a juzgar por el Pronaedu 2001–2006 y por la creación del INEE. El sexenio de Calderón, por su parte, insistió en la evaluación como factor primordial para conocer la calidad de los servicios que proporcionaba el SEN.

¹³² Los aumentos salariales se calcularon de tal manera que fuera posible triplicar los ingresos a lo largo de la carrera.

¹³³ Se analizan algunas críticas al programa en el capítulo 2, en el apartado de "Formación continua".

¹³⁴ Andrea Zomosa Signoret, *La participación de México en la OCDE 1994–2000*, Jornadas 147, México, El Colegio de México, p. 51.

¹³⁵ Se dice comúnmente que el movimiento de evaluación contemporáneo se gestó en Estados Unidos en la década de 1970 para examinar la relación costo-beneficio de programas sociales de educación y salud, reducción de la pobreza, etc. La preocupación inicial de la evaluación residía en justificar los grandes gastos de los programas sociales. Hubo en consecuencia un auge de la evaluación en todas las áreas de la actividad social y económica, tanto pública como privada. En Manuel Barquín Álvarez, "Reflexiones sobre la evaluación educativa para mejorar la calidad de la educación" en SEP, *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*, Seminario Marco Normativo para la Calidad Educativa, Ciudad de México, 2002, p. 109.

En esos años de gobiernos panistas se reforzaron medidas estandarizadas de resultados escolares mediante pruebas –nacionales e internacionales— para juzgar el aprovechamiento escolar, entre las que destacan ENLACE y PISA, analizadas en el capítulo anterior. Quiero destacar la importancia que, en el período 2000–2012, se otorgó a la evaluación en tres planos: el del SEN, mediante la creación del INEE (uno de los logros más importantes); el de los aprendizajes de los alumnos, vía la adopción de la prueba ENLACE; y el de los maestros, gracias a los concursos de oposición para otorgar nuevas plazas docentes. En este tiempo, se vinculó calidad con evaluación. Fue conveniente poner el tema bajo la lupa, pues el país pudo contar con series de datos confiables que antes no se tenían y que revelaron el estado de la calidad educativa. Sin embargo, llevado al extremo, el método deriva en fetichismo. Analizaré brevemente cada uno de esos ámbitos a los que otorgaron importancia las presidencias panistas.

3.2 Creación del INEE

3.2.1 Antecedentes

La evaluación del SEN, particularmente de la educación básica, existía en México desde antes que se estableciera el INEE. Ya en los años 1990, las autoridades consideraban que la evaluación era necesaria para determinar la calidad educativa. Por eso refrendaron compromisos internacionales para incorporar a México a movimientos mundiales.¹³⁶ Según los postulados de la Conferencia de Jomtién, los países latinoamericanos firmaron el Marco de Acción Regional “por el que se comprometían a emitir [sic] políticas dedicadas a elevar la calidad de los respectivos sistemas nacionales y al establecimiento de mecanismos de

¹³⁶ SEP, *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*, Seminario Marco Normativo para la Calidad Educativa, Ciudad de México, 2002, p. 14.

evaluación del servicio educativo”.¹³⁷ Con la llegada del PAN a la presidencia de la República y en aras de evitar la práctica anterior de no difundir los resultados de exámenes nacionales de evaluación, el Pronaedu estipuló que “se promoverá la aplicación sistemática de instrumentos de evaluación y seguimiento y el desarrollo de investigaciones sobre el desempeño de los alumnos de educación básica, con el fin de utilizar los resultados de estos ejercicios para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y el buen funcionamiento de las escuelas”.¹³⁸

Sin embargo, estos esfuerzos de evaluación tienen precedentes más lejanos aún. Desde la década de 1970, la SEP aplicaba exámenes de rendimiento. Se tiene constancia de que México fue el primer país latinoamericano en emprender un programa de evaluación mediante pruebas a muestras de alumnos de primaria, desde 1976,¹³⁹ en todas las entidades federativas. La SEP conoció los resultados a lo largo de décadas, pero un rasgo del SEN era la confidencialidad: sólo un círculo reducido accedía a estos datos, que no se publicaban y, por consiguiente, no tenían repercusión inmediata en las escuelas. Durante los años 1990, la federalización del sistema educativo coincidió con mayor inquietud de las autoridades por desarrollar instrumentos de evaluación más confiables que pudieran utilizarse para elaborar políticas eficaces.¹⁴⁰ Las iniciativas destacables fueron el factor de Aprovechamiento Escolar (parte del programa CM en 1994) y las pruebas denominadas “estándares nacionales” (a partir de 1998).¹⁴¹

¹³⁷ *Ibid.*, p. 11.

¹³⁸ Programa Nacional de Educación 2001-2006, p. 154.

¹³⁹ Laurence Wolff, “Las evaluaciones educativas en América Latina: avance actual y futuros desafíos”, *PREAL*, documento núm. 11, Washington–Santiago, julio de 1998.

¹⁴⁰ Ley General de Educación, 1993, artículos 29 a 31.

¹⁴¹ Según Martínez Rizo, estas pruebas fueron una innovación importante y constituyeron el germen de la evaluación del aprendizaje tal como se conoce hoy en México.

La primera vez que México se sometió a una evaluación internacional fue durante el mandato de Miguel Limón en la SEP, bajo el gobierno de Zedillo. En 1995 el país participó en el Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS por su nombre en inglés), proyecto que patrocinaban la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA por su nombre en inglés) y el Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO. La SEP, a cargo de administrarlo, evaluó muestras representativas de alumnos de 9 y 13 años de edad, de escuelas tanto públicas como privadas en todo el país (más de 20 000 y 24 000, respectivamente).¹⁴² Al recibir los deplorables resultados (México quedó en penúltimo lugar entre 40 países participantes), las autoridades educativas decidieron no publicarlos por miedo a la crítica, con lo que la participación de México en el TIMSS terminó de manera abrupta. Se divulgaron, sí, pero sólo entre las autoridades estatales y federales en 1999, sin ninguna repercusión en la mejora de las políticas: cada estado procedió como quiso, y muchos “metieron los estudios a un cajón [sellado] para que nadie se fuera a enterar de lo mal que estaban”.¹⁴³ Aunque Felipe Martínez Rizo publicó varias notas en *La Jornada*, alusivas al ocultamiento de esos resultados en tiempos de Limón, nadie hizo caso.

Dos acontecimientos avivaron el interés por este episodio. El informe que elaboró el propio LLECE de la UNESCO, llamado Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE), en 1997 exhibió a las autoridades mexicanas al indicar que un gobierno latinoamericano solicitó que los resultados de sus estudiantes no se publicaran.¹⁴⁴

¹⁴² Felipe Martínez Rizo y Emilio Blanco, “La evaluación educativa: experiencias, avances y desafíos”, *Los grandes problemas de México*, Educación, Tomo VII, México, El Colegio de México, 2010, p. 103.

¹⁴³ Cherem, *op. cit.*, p. 154. Es cierto que unos cuantos estados, como Sinaloa y Sonora, ventilaron los resultados en el congreso local con el propósito de subsanar los males.

¹⁴⁴ Juan Casassus, *Primer estudio internacional comparativo sobre el lenguaje y matemáticas y factores asociados para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*, Santiago de Chile, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO, 2000.

Desde ese momento se empezó a sentir presión –externa y de especialistas locales— para hacer públicos los diagnósticos y evaluaciones. Pero sólo cuando *Reforma* ventiló el asunto a ocho columnas, en octubre de 2001, se produjo un verdadero escándalo. Limón se justificó diciendo que el estudio tenía errores metodológicos y que los resultados, de objetividad dudosa, podían provocar desaliento en el magisterio. Las autoridades preferían una actitud autocomplaciente y triunfalista, lejos de aceptar deficiencias,¹⁴⁵ lo cual era sintomático de poca disposición para rendir cuentas.

Ya con el PAN en la presidencia, durante la gestión del secretario Reyes Tamez Guerra, México, como país miembro de la OCDE, participó en las pruebas PISA de 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012 (lo haría también en 2015). Además, se propuso crear un organismo técnico, con autonomía considerable, que realizara evaluaciones en gran escala del sistema educativo, hasta entonces a cargo exclusivamente de la DGEP de la SEP. Este organismo, con cambios respecto al proyecto original, sería el INEE, proyecto estrella de Reyes Tamez.

3.2.2 Fundación y consolidación

El INEE se creó el 8 de agosto de 2002 por decreto presidencial. La decisión fue ampliamente celebrada por académicos e investigadores de la educación, organizaciones sociales, empresarios, docentes, así como por instituciones similares de otros países.¹⁴⁶ El Instituto, decían, “representaba un parteaguas en la manera de pensar, analizar y abordar el fenómeno educativo”.¹⁴⁷ Había dos opciones para adoptar el proyecto, por medio del

¹⁴⁵ Si bien es cierto que las pruebas tenían problemas técnicos y que, por no cumplir con los tiempos, muchos países dejaron de participar en ellas, no se justifica que la información no se haya hecho pública ni que los resultados no se discutieran en cada entidad.

¹⁴⁶ Margarita Zorrilla, “¿Qué sigue? El INEE: entre lo instituido y lo instituyente” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, p. 156.

¹⁴⁷ Francisco Ciscomani, prólogo de Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, p. 9.

Legislativo o por decreto presidencial; lo segundo implicaba restar independencia jurídica al organismo. La imposibilidad de aprobarlo en el Legislativo, debido principalmente a la resistencia del SNTE, no dejó más opción que el decreto presidencial, después de varios meses de conflicto. Así, el INEE inició su labor desprovisto de autonomía jurídica y bajo el paraguas de la SEP.¹⁴⁸

Se definió que el objeto central de la nueva institución era ofrecer a las autoridades educativas, así como al sector privado, herramientas idóneas para evaluar los numerosos componentes del sistema educativo. Una etapa indispensable, que llevó varios meses, fue la de delimitar con precisión las funciones evaluadoras que corresponderían al Instituto y a la DGEP, que no desapareció. El resultado fue establecer que “el INEE contribuirá al mejoramiento de la educación en México a través de la realización de evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan así como de la difusión transparente y oportuna de sus resultados para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica de las escuelas y la rendición de cuentas”.¹⁴⁹ Esto significaba evaluar el sistema educativo en conjunto y no sus componentes individuales (alumnos, maestros o escuelas); las evaluaciones de personas e instituciones, consideradas individualmente, seguirían siendo tarea de la SEP.¹⁵⁰

En este marco, al INEE le correspondería idear un sistema de indicadores que permitiera conocer la calidad del sistema educativo; apoyar la realización de las evaluaciones nacionales del logro de aprendizaje entre los alumnos; desarrollar modelos para diagnosticar las escuelas; impulsar la cultura de la evaluación; difundir los resultados

¹⁴⁸ Lo conformaban, en un inicio, una Junta Directiva –máximo órgano de gobierno, presidido por el titular de la SEP y 14 personas más— y un Consejo Técnico de 16 especialistas, no todos mexicanos.

¹⁴⁹ Ciscomani, *op. cit.*, p. 10.

¹⁵⁰ Martínez Rizo, “La evaluación educativa: experiencias...”, p. 111.

de las pruebas bajo su responsabilidad y coordinar la participación de México en proyectos internacionales sobre esos temas.

Martínez Rizo fue responsable del diseño inicial de este órgano y su primer director general. En 2008 renunció, y ocupó su lugar Margarita Zorrilla Fierro. En mayo de 2012, el Instituto lograría cierta autonomía, cuando se reformó su decreto de creación para redefinirlo como organismo público descentralizado –no sectorizado— de la SEP, con autonomía técnica, de operación y decisión, lo cual inauguró otra etapa.¹⁵¹ Se analizarán a continuación algunos de los principales logros del INEE entre 2002 y 2012, para luego examinar los retos que enfrentó.

A fines de 2003, el INEE publicó los resultados de sus primeros trabajos: el anuario de indicadores del sistema educativo, denominado *Panorama educativo de México*, y el *Informe sobre calidad de la educación básica*, donde elaboró su definición de calidad educativa a la luz de cinco factores, mencionados en el primer capítulo: relevancia, eficacia, impacto, eficiencia y equidad.¹⁵² Estos documentos denotan avance en la sistematización de datos, pues se analizó un conjunto de estadísticas educativas del INEGI y de la SEP, con base en pruebas nacionales e internacionales entre 1990 y 2002. Posteriormente, el INEE publicó un volumen de indicadores cada año, denominado *Panorama Educativo de México*, que informaba sobre calidad educativa y presentaba numerosas investigaciones. Esos documentos ponían al día, cada año, las estadísticas educativas, apegadas a las definiciones

¹⁵¹ De acuerdo a Carlos Ornelas, esta decisión de Calderón respondió a una exigencia de Elba Esther, quien declaró que sólo aceptaría la Evaluación Universal de Docentes cuando el INEE fuera autónomo. Para el investigador parecía como una concesión más a la maestra. En ese sentido, el decreto, más que otorgarle autonomía, lo hacía más dependiente de la SEP al integrar a funcionarios y al SNTE a sus órganos de gobierno. Véase Carlos Ornelas, “El INEE: un cuarto de autonomía”, *Excélsior*, 23 de mayo de 2012.

¹⁵² INEE, *Panorama Educativo de México: Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2003*.

de calidad que se adoptaron en un principio.¹⁵³ *Panorama*, desde su primera edición, “sugirió un marco metodológico diferente, pues incorporó elementos estadísticos y econométricos cuyo manejo antes era privilegio solamente de unos cuantos”.¹⁵⁴ Así, una de las principales aportaciones del INEE fue el establecimiento, mantenimiento y desarrollo de un sistema de indicadores orientado a apoyar la mejora en la calidad de la educación obligatoria en el país.¹⁵⁵

Además, el INEE elaboró pruebas para evaluar el SEN en su conjunto: los Excale, citados en el segundo capítulo, que desde 2005 se aplicaron a muestras nacionales y estatales de tercero de preescolar, tercero y sexto de primaria y tercero de secundaria. Esto permitió perfeccionar la elaboración de reactivos, diseñar pruebas de conocimientos y elaborar cuestionarios de contexto, a manera de hacer comparables los resultados del logro educativo.¹⁵⁶ De estas evaluaciones derivaron debates sobre los programas de estudios, la idoneidad y calidad de los libros de texto, la administración del sistema y la formación inicial y continua de los docentes. Los Excale se consolidaron como instrumento perfectible, pero eficaz, de medición de aprendizaje (aunque con menor cobertura mediática que ENLACE, como veremos más adelante).

Desde la creación del INEE, otra área central de trabajo fue coordinar la participación de México en evaluaciones internacionales, como PISA de la OCDE y las pruebas del LLECE de la UNESCO, cuyos resultados aportaron elementos adicionales para

¹⁵³ En el capítulo 1, en el apartado “Definiciones oficiales de calidad educativa en México” se reproduce la definición de calidad del INEE.

¹⁵⁴ José Ángel Pescador Osuna, “Contribución del INEE al desarrollo de la educación en México” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, p. 169.

¹⁵⁵ Héctor Virgilio Robles Vásquez, “Experiencias, aportaciones y aprendizajes en la construcción de sistemas de indicadores educativos para México” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, p. 35.

¹⁵⁶ Arturo de la Orden Hoz, “Evaluaciones de logro comparables en el tiempo” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, p. 64.

un diagnóstico de la calidad del SEN. El Instituto analizó las implicaciones que tienen esas pruebas para México, con lo cual “se marcó un hito en cuanto a la importancia que se le confería a la evaluación internacional”.¹⁵⁷ En el período que analizo, el INEE realizó un importante esfuerzo para intervenir en el diseño de esas pruebas y participar en grupos internacionales de expertos. De igual modo, se efectuaron análisis propios de los resultados y se elaboraron materiales de apoyo para docentes a partir de la vasta información obtenida. Una de las ventajas indudables de participar en estos proyectos fue que en el INEE se gestó una mayor habilidad local en aspectos metodológicos, técnicos y psicométricos del procesamiento y análisis de datos, gracias a la capacitación que brindaron los organismos internacionales.

En resumen, se consiguieron avances técnicos considerables. La publicación de los resultados contrastó con el hermetismo anterior, y algunos estados empezaron a planear sus políticas educativas con base en lo que revelaban las pruebas. Sin duda “el INEE logró consolidarse como referente en evaluación educativa”. Pablo Latapí escribió después de la renuncia de Martínez Rizo que el mayor logro del INEE, en esos años, fue preservar su autonomía respecto a los partidos políticos, las fracciones parlamentarias, el SNTE y la propia SEP, en cumplimiento cabal del propósito para el que fue creado.

Reyes Tamez destacó, por su parte, el trabajo del INEE tanto para forjar instrumentos de evaluación como para planear estrategias, incluidas las de carácter internacional con miras a la prueba PISA. Otro logro considerable, según el exsecretario de Educación, fue divulgar los resultados de las evaluaciones entre la opinión pública, lo que contribuyó a infundir en la sociedad una idea más justa de la evaluación educativa; la

¹⁵⁷ María Antonieta Díaz Gutiérrez, “La participación de México en pruebas internacionales” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, p. 72.

calidad y la diversidad de sus publicaciones enriquecieron el conocimiento sobre la educación mexicana, en virtud del rigor técnico al diseñar instrumentos, al utilizarlos y al procesar los resultados.¹⁵⁸ Por su parte, José Ángel Pescador subraya que el trabajo del INEE consolidó una forma de analizar la educación y, sobre todo, de emitir juicios sobre prácticas escolares y mecanismos institucionales con datos duros, que conferían credibilidad a los resultados.¹⁵⁹ Gracias al INEE se obtuvo una fotografía estadística de lo que pasaba en las escuelas y fuera de ellas, lo cual permitió realizar comparaciones y cálculos.

Sin embargo, en paralelo a los elogios por los logros, hubo críticas de quienes exigían más del INEE. En un principio, se repudió, por ejemplo, lo que algunos investigadores llamaron “escuetas definiciones”. Tatiana Coll escribió: “uno pensaría, tal vez ingenuamente, que de inicio el INEE comenzaría por hacer un análisis consistente y profundo sobre los procesos de evaluación [y calidad] que se han desarrollado, los debates muy significativos que hay en torno a ambos conceptos, y que aportaría una visión sustantiva de la función evaluadora”.¹⁶⁰ Nada de esto ocurrió, a juicio de Coll. Según otros, el avance fue incompleto. Además del aumento en los costosos procedimientos burocráticos, inherentes al desarrollo de las evaluaciones, algunos obstáculos que enfrentó el INEE fueron: a) la dificultad para interpretar y transmitir adecuadamente a públicos diversos los resultados de las evaluaciones y lo que implicaban, b) la carencia de

¹⁵⁸ Reyes Tamez Guerra, “El INEE a diez años de su creación” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, p. 25.

¹⁵⁹ Pescador, art. cit., p. 168.

¹⁶⁰ Tatiana Coll Lebedeff, “El INEE y su dilema: evaluar para cuantificar y clasificar o para valorar y formar”, en César Navarro Gallegos (coord.), *La mala educación en tiempos de la derecha*, México, UPN–Porrúa, 2005, p. 75.

mecanismos para traducirlos en mejoras dentro de las aulas¹⁶¹ y c) el papel ambivalente de las altas autoridades educativas frente a la información.¹⁶² Por lo que hace a los dos primeros puntos, aunque el INEE promovió mejor uso de los resultados, la historia de la evaluación en México desde los años 1970 fue la de una acumulación de datos sin influencia a la hora de tomar decisiones de política educativa, inercia que no consiguió erradicar el INEE, incapaz también de asegurar a sus temas prioridad en la agenda del gobierno. En cuanto al tercer punto, las autoridades educativas fueron las principales promotoras de la evaluación, pero, por formar parte del gobierno en funciones, asumieron una postura defensiva al confirmarse las deficiencias del SEN: no es de extrañar que minimizaran o descalificaran los resultados cuando éstos no eran favorables a la fórmula que defendían. Otro problema que derivó de lo anterior, aunque fuese independiente del INEE, era que la postura política de las autoridades educativas las predisponía a la utilización mediática de las evaluaciones para fines inmediatos, lo que frecuentemente conducía a adoptar políticas basadas en premios y castigos. Un ejemplo de esto fue lo que ocurrió con la prueba ENLACE, como se verá a continuación. Lo cierto es que los funcionarios no deberían haber sido juez y parte de los procesos evaluatorios.

En resumen, hacia 2012 el INEE logró certeza y confiabilidad técnica en sus mediciones, además de que promovió la difusión de las estadísticas del SEN; sin embargo, persistió la crítica de que los resultados de las pruebas no se traducían en mejores decisiones de política educativa.

¹⁶¹ SEP, *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*, Seminario Marco Normativo para la Calidad Educativa, Ciudad de México, 2002, p. 21.

¹⁶² Alejandro Márquez Jiménez, “Hacia un mejor uso de la evaluación educativa en México: no basta saber dónde está el tesoro...” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, p. 146.

3.3 Impulso a pruebas estandarizadas nacionales

ENLACE fue una iniciativa del gobierno de Fox en su última etapa, que adquirió mayor peso en el sexenio de Calderón. Cabe destacar que las autoridades educativas promovían este examen por encima de las evaluaciones a cargo del INEE. En su origen, la idea de desarrollar un sistema de pruebas censales como ENLACE respondió a la voluntad para atender el interés de ciertos grupos —especialmente medios de comunicación y otras empresas privadas¹⁶³— en conocer resultados por cada escuela del sistema educativo, con base en los cuales se ofrecerían estímulos a los mejores planteles y correctivos a los deficientes.

La prueba ENLACE fue controvertida a lo largo del período que abarca esta tesis. Hubo defensores y detractores: mientras que algunos la consideraron “uno de los pocos logros del sistema educativo en años recientes”,¹⁶⁴ según otros fue un fracaso absoluto. Conuerdo con aquellos que vieron en ENLACE un instrumento valioso, pues los sistemas educativos requieren mecanismos que les permitan detectar y corregir sus fallas. La prueba contribuyó a centrarse en los resultados de los estudiantes; a prestar mayor atención a aquellos con dificultades; a crear conciencia sobre la importancia de la comprensión lectora; a consolidar una cultura de la evaluación y a ofrecer transparencia en los resultados de los alumnos. El carácter censal de la prueba permitió diagnosticar los niveles de logro en cada estado, municipio, localidad, escuela, grado y estudiante del sistema y abrió la posibilidad de fortalecer en todas las escuelas del país la mecánica entre rendición de cuentas, participación ciudadana y resultados.¹⁶⁵ Sin embargo, a fines del sexenio de

¹⁶³ Martínez Rizo, “La evaluación educativa: experiencias...”, p. 114.

¹⁶⁴ Enrique Calderón Alzati, “La prueba de ENLACE”, *La Jornada*, 10 de abril de 2010.

¹⁶⁵ Rafael E. Hoyo, “La evaluación que no evalúa”, *Nexos*, 1 de octubre de 2014.
<http://www.nexos.com.mx/?p=22744>

Calderón se empezó a cuestionar su validez, pues hubo incongruencias en los datos, y la multiplicación de metas asociadas a la prueba produjo efectos indeseables. Los resultados de 2012 dieron lugar a confusiones en la interpretación, porque un estado como Chiapas, que normalmente ocupaba los últimos lugares, mejoró súbitamente, incluso más que el Distrito Federal, por lo común a la delantera. Olac Fuentes Molinar, investigador educativo, declaró que era imposible que Chiapas tuviera casi el doble de alumnos (38.5%) en los niveles de bueno y excelente, en comparación con los del DF (20.3%), o que la telesecundaria, que también estaba siempre a la zaga, alcanzara los resultados de colegios privados.¹⁶⁶ De igual modo, las autoridades educativas pregonaban que entre 2006 y 2012 las primarias mexicanas redujeron del 79 al 58 por ciento la proporción de alumnos con nivel insuficiente en español; sin embargo, en el mismo período, al terminar la secundaria no sabían leer ni escribir correctamente el 79 por ciento. Las habilidades de lecto-escritura mejoraron en primaria, pero en secundaria empeoraron: sólo dos de cada diez egresados de este nivel alcanzaban el rango de bueno o excelente.¹⁶⁷ Estos hechos llevaron a cuestionar la prueba y su elaboración, más aún porque, a diferencia de PISA, que publicaba 300 de sus reactivos,¹⁶⁸ ENLACE casi no divulgaba los suyos, y prácticamente se desconocían los criterios para seleccionar el contenido.

Se entronizó a ENLACE como instrumento de evaluación único para medir el aprendizaje de los alumnos y surgieron prácticas nefastas, como publicar *rankings* con las estadísticas de las escuelas, asociar los resultados con incentivos para profesores¹⁶⁹ y

¹⁶⁶ <http://educacionadebate.org/39192/defiende-sep-resultados-de-ENLACE/#.UG4lJE27VEA>

¹⁶⁷ Manuel Gil Antón, “¿Es la ruta correcta doctor?”, *El Universal*, 1 de septiembre de 2012.

¹⁶⁸ Además de tres informes de ocho capítulos, donde se argumenta la teoría del aprendizaje que subyace la prueba y se interpretan los resultados.

¹⁶⁹ Esto ocurría tanto en el caso institucional –Escuelas de Calidad, Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), Programa Integral de

limitar el currículo en función del examen, es decir “enseñar para la prueba”. Desde 2005 se estableció que ENLACE se utilizaría para evaluar el “aprovechamiento escolar” en CM (entre los seis factores, éste contaba más, porque aumentó de 15 a 20 por ciento cuando cambiaron los lineamientos en 1998).¹⁷⁰ También en la evaluación “universal” del maestro, propuesta en 2012, ENLACE era un indicador importante. El resultado de los alumnos en la prueba valía un 50% para los profesores, mientras que el examen que se les aplicó a ellos mismos aportaba sólo 5% a su calificación.

La experiencia de otros países muestra que el hecho de conceder demasiado peso a las evaluaciones del rendimiento escolar a gran escala tiende a pervertir su uso y a empobrecer la enseñanza. Estados Unidos o Inglaterra, por ejemplo, que por años compilaban información para planear políticas de incentivos, no utilizaban esas evaluaciones como criterio clave para decidir los salarios de los docentes. Las autoridades mexicanas olvidaron tomar en cuenta que un examen no cubre todo lo que es importante ni puede abarcar todo el programa de estudios. Además, la información de las pruebas siempre se acompaña de cierto error de medición que puede limitar su utilidad para identificar y recompensar a los mejores maestros.¹⁷¹ Concentrarse en un solo aspecto de la labor educativa llevó a problemas tan conocidos como “enseñar para un examen” o limitar otras funciones importantes del proceso de enseñanza y aprendizaje, como la de cultivar el pensamiento creativo. Incluso, en las entidades federativas comenzaron a aparecer “pruebas preparatorias” para el examen. Varios investigadores dicen que las mediciones “pueden deformar e incluso dar al traste con los mejores objetivos que se pueden plantear en una

Fortalecimiento Institucional de la Educación Media Superior (PIFIEMS)— como en el de los académicos, lo mismo en la CM que en el SNI.

¹⁷⁰ Lucrecia Santibáñez y José Felipe Martínez, “Políticas de incentivos para maestros: carrera magisterial y opciones de reforma”, *Los grandes problemas de México*, Educación, Tomo VII, México, El Colegio de México, 2010, p. 135.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 132.

reforma curricular”.¹⁷² Un uso excesivo de los instrumentos de evaluación propicia que las escuelas se empeñen no en conseguir los objetivos curriculares de la instrucción básica, sino en obtener mejores puntajes. El conocimiento queda reducido a la habilidad para resolver un examen de opción múltiple. Se vuelve vital para los profesores que los alumnos salgan bien evaluados (aunque sea a costa de indicarles las respuestas o de dejarlos copiar), pues de ahí derivan los docentes recompensas económicas y prestigio personal. Así, el examen estandarizado fue convirtiéndose en el verdadero plan de estudios, pues cada vez se destinaban más horas en la escuela a preparar a los estudiantes para la “Prueba de todas las Pruebas”.¹⁷³

El INEE señalaba que, para evaluar el sistema educativo como tal, no era necesario realizar un gran número de evaluaciones en seis grados cada año, sino que podían hacerse por grados y áreas clave, con muestras representativas del sistema nacional y de cada nivel educativo.¹⁷⁴ El trabajo que realizó el INEE, vía Excale, era mucho más sólido técnicamente que el de ENLACE. Sin embargo, aquella prueba perdió presencia por el efecto mediático de esta última. Tras el cambio del gobierno federal en 2006, no hubo continuidad en los trabajos para integrar un sistema nacional de evaluación (que a fines de 2012 no se había constituido), ni se mantuvo la colaboración entre el INEE y la SEP para establecer un aparato de indicadores y mejorar las pruebas.

3.4 La incipiente evaluación de los docentes

Por último, un avance en el sexenio de Calderón fue el de instituir concursos de oposición para conceder nuevas plazas docentes, sobre todo porque permitieron evaluar los

¹⁷² Alberto Arnaut, “Gestión del sistema educativo federalizado, 1992–2010”, *Los grandes problemas de México*, Educación, Tomo VII, México, El Colegio de México, 2010, p. 249.

¹⁷³ Manuel Gil Antón, “¿A dónde vamos con ENLACE?”, *El Universal*, 18 de junio de 2011.

¹⁷⁴ Martínez Rizo, “La evaluación educativa: experiencias...”, p. 112.

conocimientos de los maestros y plantar en su gremio la semilla de la meritocracia. Esto no significa que no hubiera experiencias anteriores al respecto.

Desde mediados de los años 1980, la SEP participó en la creación de mecanismos para impulsar a los aspirantes a inscribirse en las escuelas normales. El primero de ellos fue el Instrumento de Diagnóstico y Clasificación para el Ingreso a la Educación Normal (IDCIEN), que medía habilidades verbales y matemáticas, así como razonamiento abstracto, y a partir de 2011 contó con reactivos totalmente nuevos.¹⁷⁵ Por otra parte, en el marco del PRONAP (1997-2007) se utilizaban los Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio (ENMS) para verificar los conocimientos y competencias didácticas adquiridas y desarrolladas en los procesos de actualización de los profesores, con miras a favorecer su desenvolvimiento y regular la oferta de formación continua. Se consideraba básico que el examen no juzgara la calidad profesional del docente ni propiciara algún tipo de clasificación de los maestros. Se medían contenidos disciplinarios: cuánto sabía el docente de matemáticas para enseñar, cuánto de español o cuánto de química, si conocía métodos de enseñanza y podía ponerlos en práctica en su labor cotidiana.¹⁷⁶

Otra de las evaluaciones en que la SEP tuvo un papel destacado fue el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes (CNPD). Desde 2000, la DGEP venía participando en esta actividad junto con varias entidades federativas, pero no fue sino en 2008 cuando se llevó a cabo el primer concurso, ocasión en que se emplearon 18 diferentes tipos de exámenes.¹⁷⁷ Hasta 2011, las pruebas estuvieron alineadas con los planes y programas de estudio para las escuelas normales. Esta situación cambió a partir de 2012

¹⁷⁵ Ana María Aceves Estrada, “Evaluaciones de la SEP a docentes de educación básica” en Gilberto Guevara Niebla et al. (coords.), *La evaluación docente en México*, INEE, México, 2015, p. 41.

¹⁷⁶ Alba Martínez Olivé, “Recuento de una década de evaluación docente” en Gilberto Guevara Niebla et al. (coords.), *La evaluación docente en México*, INEE, 2015, p. 27.

¹⁷⁷ Véase en capítulo anterior “Selección de maestros” para conocer resultados de los concursos en 2008 y 2009.

con la implantación de la Reforma Integral de la Educación Básica. A partir de esa fecha se modificó la estructura del examen para adecuarla a los nuevos estándares curriculares.

Por último, valga mencionar que México también participó en iniciativas internacionales para recabar información sobre los docentes, como TALIS, estudio realizado por la OCDE, con apoyo del IEA, más la participación de los sindicatos de maestros en la Unión Europea. El propósito de TALIS era obtener datos, mediante la aplicación voluntaria de una encuesta a docentes y directores, sobre características de las escuelas, prácticas pedagógicas o directivas, y el sistema de formación y capacitación docente. Esto permitió comparar sistemas educativos en todo el mundo para saber cuáles enfrentaban desafíos similares, a efecto de dilucidar tipos de soluciones educativas. El primer estudio se llevó a cabo en 2008, en 23 países, mediante una encuesta entre docentes y directivos de secundarias. México participó con una muestra representativa que incluyó 5 645 escuelas, sus directores y 62 650 docentes en todas las modalidades.¹⁷⁸ Destaca un hallazgo internacional, que más de un maestro de cada tres trabaja en un plantel donde el director piensa que éste padece escasez de docentes calificados: la proporción fluctúa entre sólo 12% en Polonia y la gran mayoría en Estonia, México y Turquía. El porcentaje de maestros mexicanos cuya escuela reporta esa carencia como factor que dificulta el aprendizaje es casi dos veces el promedio de los países examinados (64%, frente al 38% promedio de TALIS).¹⁷⁹

En resumen, bajo las presidencias panistas se intentó abrir por primera vez el coto de la evaluación docente, restringido en general por el SNTE. A partir de 2008 se le empezó a dar cada vez más importancia a esta labor y se sintió mayor presión para

¹⁷⁸ Aceves Estrada, art. cit., p. 48.

¹⁷⁹ TALIS 2008, p. 4.

determinar cuál era el nivel educativo de los maestros en México o si estaban preparados para enseñar a los alumnos. Aun así, la iniciativa encontró muchas resistencias.

Conclusión

Doce años de gobiernos panistas trajeron cambios, aunque no dieran los resultados que la opinión pública esperaba en el campo de la educación. El Pronaedu 2001-2006 de Fox deseaba inaugurar una etapa novedosa en las políticas educativas.¹⁸⁰ La evaluación del sistema de enseñanza era un tema central, lo cual explica la creación de una instancia que, de modo sistemático, llevara a cabo esa tarea: en agosto de 2002 se fundó el INEE. El segundo gobierno panista mantuvo esa tendencia. Eduardo Backhoff dice que “seguramente el sello más distintivo del sexenio de Calderón en materia educativa fue querer reformar el SEN mediante programas de evaluación de alumnos, docentes y centros educativos”.¹⁸¹ En los dos sexenios, se adoptaron evaluaciones de tres tipos en educación básica, analizadas a lo largo de este capítulo: 1) ENLACE para medir el aprendizaje de los alumnos y la condición de las escuelas, 2) PISA y TALIS, pruebas internacionales para escolares y maestros, respectivamente, más 3) los exámenes para ingresar al servicio docente.

Lo cierto es que, en el caso de Calderón, la idea central –francamente ingenua– de su gobierno era que los resultados de las evaluaciones tuvieran consecuencias tangibles para los evaluados, tales como la exhibición pública de los rendimientos de las escuelas y la entrega de “recompensas monetarias por las calificaciones obtenidas”.¹⁸² Se veneró la noción de evaluación hasta el punto de que el Prosedu 2007–2012 estableciera como uno de

¹⁸⁰ Armando Alcántara Santuario, “Algunos saldos de la política educativa en la primera década del siglo XXI”, 2011. <http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=959>

¹⁸¹ Eduardo Backhoff Escudero, “La educación en tiempos de Felipe Calderón”, *Observatorio Académico Universitario*, 30 de agosto de 2012. <http://red-academica.net/observatorio-academico/2012/09/03/la-educacion-en-tiempos-de-felipe-calderon/>

¹⁸² *Ibid.*

sus objetivos principales el aumento en los puntajes de PISA. El concepto de calidad educativa se articuló en forma mecánica con las mediciones.

Sin embargo, es notable que, más allá de la evaluación, la política educativa estuviera alineada con las premisas del SNTE, sobre todo en el caso de Calderón. Durante los dos sexenios panistas se adoptaron compromisos sociales con este sindicato. El propósito de sendos gobiernos fue convocar a un esfuerzo nacional coordinado que mejorase la educación en todos sus tipos, niveles y modalidades: el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, firmado el 8 de agosto de 2002 por la SEP y el SNTE, además de gobiernos estatales, universidades y organizaciones sociales, al que se sumó la Alianza por la Calidad Educativa que suscribieron en 2008 el gobierno federal y el sindicato. El sistema prácticamente se puso en manos del SNTE durante el sexenio de Calderón, lo cual se explora con detalle en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 4. EL FORTALECIMIENTO DEL SNTE A COSTA DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Introducción

Con la llegada a la presidencia del PAN, durante décadas partido opositor que ofrecía liquidar el Estado corporativo, se esperaba que hubiera grandes cambios, especialmente respecto a los sindicatos. Sin embargo, no sólo no se tocó la simbiosis entre la SEP y el SNTE, sino que este último se fortaleció más,¹⁸³ a juzgar por su capacidad de injerencia, recursos y posiciones. Dice Aurora Loyo que el signo más visible de eso fue “la disminución de la capacidad del Ejecutivo Federal para dirigir el rumbo de las reformas y las innovaciones”¹⁸⁴ y —añado yo— para definir la calidad educativa.

Lo anterior, aunado a la habilidad política de Elba Esther Gordillo, presidente “vitalicia” del sindicato, propició una mayor participación del SNTE en acuerdos (Compromiso Social y Alianza por la Calidad Educativa) que trazaron la política en la materia durante los dos sexenios analizados, además de que el sindicato pudo bloquear iniciativas en el Congreso; controlar diputaciones, senadurías, secretarías estatales de educación y escuelas normales; e incluso excluir a secretarios que intentaron amenazar su poder, como Josefina Vázquez Mota.¹⁸⁵ Su injerencia fue tal que en 2007 “la maestra” designó a su yerno, Fernando González Sánchez, como subsecretario de Educación Básica, que por su peso y presupuesto es el área más importante de la SEP. Si bien el sindicato no fue el lugar donde se originaron las reformas, su participación en ellas resultó determinante

¹⁸³ Heredia, “Lo bueno, lo malo y lo feo...”.

¹⁸⁴ Loyo Brambila, “El sello de la alternancia...”, p. 1067.

¹⁸⁵ Carlos Ornelas, “Camarillas”, *Nexos*, núm. 401, mayo de 2011, p. 56.

por su poder de vetar las iniciativas y por la influencia que ejerció en dependencias de la SEP, tanto en el ámbito federal como en el estatal.

Así pues, la influencia del sindicato para definir la política educativa debe considerarse al hacer el balance de lo que dejaron en materia educativa los gobiernos federales panistas. Primero, describiré los antecedentes del SNTE: su formación, los pilares que le dieron fortaleza y los orígenes de su vínculo privilegiado con el Ejecutivo desde la década de 1990. De otra manera no podría entenderse el repliegue de las autoridades educativas federales entre 2000 y 2012, principalmente en el sexenio de Calderón. Luego examinaré las evidencias de ese repliegue y mencionaré la influencia del sindicato sobre el Poder Legislativo. Sobresale la consolidación de la alianza entre el SNTE y el Ejecutivo en las presidencias panistas, reflejo –sobre todo durante la segunda— de inexperiencia e indefinición en materia educativa.

4.1 Antecedentes de la relación SEP-SNTE

4.1.1 ¿Qué es el SNTE?

La historia sugiere que se trata de un “sindicato de excepción”, debido en parte a que, a diferencia de organismos de su tipo en otros países, no se formó a iniciativa de los maestros, sino del Estado corporativo que controlaba las bases sociales por conducto de los sindicatos. Es imposible hablar del SNTE sin considerar al gobierno, pues el gran poder que acumuló el primero durante más de seis décadas fue resultado de privilegios otorgados por las autoridades, que incluso aumentaron –contrario a lo esperado— después de la alternancia en 2000. Lo anterior, aunado a vacilaciones de los gobiernos panistas, permitió que el sindicato tomara parte en la definición de la calidad educativa. El SNTE se refería a sí mismo en ese tiempo como:

La organización de estructura nacional y unitaria de los trabajadores de la educación, que promueve la defensa y continuo mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, laborales y profesionales de sus agremiados. Se integra por los trabajadores al servicio de la educación, dependientes de la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos de los estados, de los municipios, de empresas del sector privado, de organismos descentralizados, jubilados y pensionados del servicio educativo de las entidades citadas.¹⁸⁶

Los analistas añaden que el SNTE ha sido una organización de carácter monopólico y oligárquico que se define a grandes rasgos como corporativa, por su articulación con el ámbito político; rentista, por la forma en que obtiene sus ingresos; y clientelar, en vista de las relaciones entre su base y sus líderes.¹⁸⁷ El SNTE tenía carácter monopólico porque, en términos jurídicos, fue la organización que representó a cerca de un millón 300 mil trabajadores¹⁸⁸ adscritos a la SEP y a los sistemas educativos de 31 entidades federativas. La legislación laboral estableció en un principio que no podía haber otro sindicato dentro de la SEP, de modo que por mucho tiempo el SNTE no compitió con otras organizaciones laborales por la representación del gremio, ni en el plano federal ni en las 32 entidades del país. Al ingresar a la SEP, los trabajadores –salvo los de confianza— quedaban afiliados automáticamente al sindicato. Aunque esto cambió, el SNTE mantuvo la mayor afiliación.¹⁸⁹ En el período estudiado, lo conformaban 56 secciones¹⁹⁰ divididas en siete mil

¹⁸⁶ “Declaración de Principios”, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, artículo 5, 2004.

¹⁸⁷ Aurora Loyo Brambila, “Las ironías de la modernización: el caso del SNTE” en *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Plaza y Valdés Editores, 1997, p. 27.

¹⁸⁸ Aldo Muñoz Armenta, “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIII (37), 2008, pp. 378 y 382.

¹⁸⁹ El Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación en México (SITEM), primera organización nacional opositora al SNTE, tiene una afiliación inferior a 1% de la de este último. El SITEM no presenta ningún pliego de negociación ante la SEP debido a que la titularidad del contrato corresponde al SNTE (*El Universal*, 8 de febrero de 2011). Todo cálculo político apunta a las ventajas de pertenecer a un sindicato nacional con fuerte capacidad de negociación.

¹⁹⁰ Hasta mayo de 1992, antes de la federalización de la educación básica, las secciones estaban divididas en federales, estatales, únicas y una de escuelas particulares. Las primeras integraban a los trabajadores de la educación en instituciones que dependían, laboral y financieramente, del gobierno federal. Las segundas

delegaciones que cubrían todo el territorio nacional. En cuanto a su estructura interna, el SNTE se apoyaba en puestos de elección y órganos de consulta. El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) era el que tomaba la mayoría de las decisiones en forma centralizada.¹⁹¹

El sindicato tenía carácter oligárquico, pues sus dirigentes nacionales solían constituir liderazgos en grupos cerrados y se mantenían en el poder por largos lapsos, gracias al reconocimiento oficial de las autoridades laborales (a cambio de control, lealtad institucional y apoyo político-electoral) o porque fueron capaces de restringir y manejar la competencia por los principales cargos de representación gremial, ya que la ley laboral lo fomentaba.¹⁹² Fue corporativo, toda vez que el corporativismo —sustentado en el otorgamiento de privilegios descrito— que impulsó el régimen priista por setenta años desarticuló el sindicalismo libre al implantar sindicatos oficiales a los que los empleados debían afiliarse, aun contra su voluntad.¹⁹³ De carácter nacional, el SNTE agrupó a los trabajadores de la educación básica y normal (federales y estatales), más todos los maestros de educación media y superior (que dependen directamente del gobierno nacional en todo el país) en cada uno de los estados y municipios: durante el período estudiado, tuvo prácticamente el monopolio sobre la representación de sus agremiados.¹⁹⁴

correspondían a los empleados de los gobiernos estatales. Las secciones únicas agrupaban, por lo regular dentro de una misma entidad federativa, a los empleados dependientes del presupuesto federal y estatal.

¹⁹¹ Las jerarquías son los Comités Ejecutivos Seccionales (CES) en las capitales de los estados, los Comités Ejecutivos Delegacionales (CED) y las Representaciones de Escuela (RE) y de Centro de Trabajo (CT). Además, están los congresos delegacionales, seccionales y nacionales, donde la base trabajadora elige o destituye a los integrantes de los respectivos comités.

¹⁹² Muñoz Armenta, art. cit., p. 378.

¹⁹³ Todos los trabajadores pertenecían a una organización gremial, única y nacional, fiel al presidente en turno. En el caso de los docentes, a pesar de las resistencias de más de 700 sindicatos, federaciones y confederaciones de maestros, bajo el auspicio de Lázaro Cárdenas quedaron encuadrados en el aparato del Estado. En 1943 se formó el SNTE, que según Alberto Arnaut era una “organización sindical que no tiene parangón en el mundo”.

¹⁹⁴ Alberto Arnaut, “Origen y evaluación de la profesión docente en México”, versión corregida y aumentada de la ponencia presentada en el seminario *La renovación del oficio del docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*, IPE-UNESCO, Buenos Aires, 9-11 de noviembre de 2005, p. 5.

El SNTE merece también el calificativo de rentista, porque obtenía la mayor parte de sus ingresos de las cuotas que cobraba a sus trabajadores en forma automática. Mediante un decreto del presidente Manuel Ávila Camacho en 1944, el sindicato obtuvo el monopolio de la representación de los maestros, pues el mandatario ordenó a la Secretaría de Hacienda que retuviera la cuota sindical a los docentes, tanto federales como estatales, y la entregara al secretario general del SNTE,¹⁹⁵ quien desde entonces y al menos hasta 2012 conservó esta facultad, ejercida de manera absolutamente discrecional y sin rendir cuentas a nadie.¹⁹⁶ Sin embargo, ésta no era la única base de poder económico, porque se recibían también intereses de los instrumentos financieros en los que la dirección magisterial invirtió su dinero.¹⁹⁷ Una fuente más de ingresos fueron los numerosos negocios paralelos de los dirigentes, gracias a la extensa red de trabajadores afiliados al gremio.¹⁹⁸ Hay que añadir los cobros irregulares a los padres de familia: en general, los directores de escuela, con el consentimiento de sus superiores inmediatos, que eran a la vez cuadros sindicales, pedían a los padres de los alumnos una “cooperación” al inicio del ciclo escolar, supuestamente para mejorar las instalaciones o adquirir material. Además, obligaban a los jefes de familia a comprar los útiles escolares, libros de texto y uniformes exclusivamente a ciertos

¹⁹⁵ Janette Góngora Soberanes et al., “El SNTE en su encrucijada: política o educación”, *Laboratorio de Políticas Públicas*, núm. 32, 2008, p. 22.

¹⁹⁶ Según información del IFAI, al sindicato se le entregaban anualmente alrededor de 900 millones de pesos cobrados por concepto de cuotas. Algunos militantes de la CNTE insistían, sin embargo, en que se trataba de una cantidad superior. Contra lo que suele suponerse, las cuotas sobre las nóminas de los trabajadores apenas alcanzaban para financiar el gasto corriente de las actividades del SNTE. Más información en Ricardo Raphael, *Los socios de Elba Esther*, México, Editorial Planeta, 2007.

¹⁹⁷ Los fondos de pensión paralelos al ISSSTE, las retenciones para otorgar créditos de vivienda, los descuentos para la compra de vales de alimentos o para la adquisición de seguros de vida, entre otros, sumaban elevados montos que, depositados en instituciones financieras adecuadas, dejaban cantidades considerables.

¹⁹⁸ Valga citar tiendas del SNTE, centros de recreo, compra y venta de inmuebles, seguros de todo tipo, créditos para el consumo, agencias de viajes, materiales de oficina, uniformes de los empleados de base y un largo etcétera de negocios que nadie vigilaba ni fiscalizaba.

proveedores.¹⁹⁹ Existían, finalmente, lo que la cultura popular denominaba “oscuros dineros del Estado al SNTE”, que se negociaban en el pliego petitorio secretamente y de los cuales tampoco se rendían cuentas.²⁰⁰

Por último, el sindicato fue clientelar debido a la relación entre las bases y los líderes. La cúpula sindical, representada por el CEN, tomaba todas las decisiones aprovechando las condiciones de vulnerabilidad de los maestros tanto como sus ambiciones políticas, al igual que la inercia general del sistema.

4.1.2 El Comité Ejecutivo Nacional y sus facultades de control

En México, el gobierno cedió durante largo tiempo algunas de sus facultades a la cúpula sindical (es decir al CEN) para mantener control sobre las bases y evitar las costosas movilizaciones. Del Estado, el sindicato logró obtener los recursos que aseguraban ese control: capacidad para dar al trabajador garantías de por vida, prestaciones y seguridad social desde el ingreso hasta la jubilación, de manera que había una gran diferencia entre pertenecer o no al sindicato. Muy pocos agremiados se interesaban en verdad por la toma de decisiones, en tanto hubiera beneficios laborales.²⁰¹ El sindicato se caracterizó por sostener a un grupo predominante de líderes, que tenía facultades para controlar las bases. El órgano de control fue el CEN, que administraba los recursos en su espacio político-administrativo.²⁰² Latapí escribió que la cúpula sindical influía en los nombramientos, asignaba plazas y beneficios y dominaba las escuelas normales, tanto en la burocracia educativa federal como en los estados.

¹⁹⁹ Aldo Muñoz Armenta, “El peso del corporativismo en la representación democrática: el caso del SNTE en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados” en Luis Béjar Algazi, *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Porrúa, 2009, p. 253.

²⁰⁰ Información de las fuentes de recursos en Raphael, *op. cit.*, pp. 230-255.

²⁰¹ Muñoz Armenta, “Escenarios e identidades del SNTE...”, p. 400.

²⁰² *Ibid.*, p. 378.

Los intereses de la cúpula sindical distaban mucho de ser los mismos que los de las bases; la brecha era enorme y se institucionalizó. Cambios legales centralizaron el poder del sindicato y consolidaron su imbricación en la SEP, que dio aún más poder a la dirigencia sindical. La Constitución, la Ley General de Educación y las Condiciones Generales de Trabajo de la SEP establecieron las “leyes de excepción” que regulaban el poder de esa dirigencia. Por razones principalmente políticas, el SNTE era el único sindicato nacional con “doble concurrencia”, es decir que se situaba bajo los dos apartados constitucionales del artículo 123.²⁰³ Esto significa que el gobierno federal reconocía a los dirigentes nacionales del CEN del SNTE como únicos intermediarios en las negociaciones laborales y con capacidad –sin litigio de por medio— para suplantar a los dirigentes seccionales en las negociaciones con los gobernadores. Así, el sindicato negociaba los contratos colectivos en dos ámbitos: federal y estatal (con cada uno de los gobernadores, mediante las 52 secciones en cada una de las entidades federativas).²⁰⁴ Esta normatividad permitió la acumulación de poder en el CEN y la imposición de políticas verticales de conducción y control sindical. Por su parte, la Ley General de Educación establecía que las autoridades “se obligan a reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente”.²⁰⁵ A su vez, las Condiciones Generales de Trabajo de la SEP, otro referente normativo, amparaban una relación de “usos y costumbres” donde los

²⁰³ Hay regímenes legales diferenciados para los trabajadores en general y los del Estado, que corresponden a los apartados A y B del artículo 123 constitucional, respectivamente. De ahí se desprenden distinciones entre la jurisdicción federal y la local, así como tipologías organizativas, como sindicatos gremiales, de empresa, de industria, etc.

²⁰⁴ Durante los gobiernos de Salinas y Zedillo, este arreglo no tuvo sustento legal, lo cual no importaba. Sin embargo, una vez que el PRI perdió la presidencia en las elecciones de 2000, el SNTE se apresuró a conseguir su registro ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y, en julio de 2001, obtuvo el reconocimiento que lo avalaba como titular de la representación laboral ante los gobernadores. Al mismo tiempo, conservó el registro que otorgaba el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como representante de los trabajadores de la SEP.

²⁰⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 9 de julio de 1993.

líderes del SNTE generalmente asignaban los denominados puestos “de confianza”, que son los de subsecretarios, directores y subdirectores generales y directores de escuelas normales.

Todo esto otorgaba al sindicato autonomía interna y externa, por lo cual no rendía cuentas a nadie. Controlaba en lo laboral e ideológico al magisterio y administraba los gremios sin contrapesos ni vigilancia de los agremiados. Esta forma de organización afectaba y condicionaba la gestión escolar y la identidad del docente, determinaba la forma de implantar innovaciones pedagógicas y recorría todo el espectro educativo.²⁰⁶ Por estas razones el sindicato tuvo capacidad de participar en la política relativa a la educación, tanto en el discurso como en la práctica.

4.1.3 El SNTE en la década de 1990

Es irónico que un sindicato corporativo, como el SNTE, se haya adherido a un “discurso modernizador” que, en su origen, tenía entre sus objetivos terminar con el control centralizado de las organizaciones sindicales. Más irónico aún es que este sindicato siguiera vigente a pesar de los cambios que ocurrieron en el sistema político a partir de los años 1990. Resalta la capacidad adaptativa de Gordillo desde su acceso al poder en 1989. Analizaré en este apartado la adopción del discurso en pro de “la calidad educativa” y la influencia del sindicato en la toma de decisiones oficiales durante la década final del siglo XX. En el ámbito mexicano la modernización de la enseñanza se identificó con “descentralización”, impulsada para redefinir las relaciones entre los actores, más que para mejorar asuntos pedagógicos de acuerdo con recomendaciones internacionales. Su objetivo

²⁰⁶ Aurora Loyo Brambila, “Sindicalismo magisterial y educación en un contexto de pugnas partidarias”, *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva 2002. Tomo II*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 2003, p. 346.

político era diseminar entre las entidades federativas el control del centro, para quitar todo margen de negociación a la cúpula sindical, pero la dirigente advirtió el peligro de esto para los sindicalizados y actuó en consecuencia: antes de que la modernización los alcanzara, decidieron “modernizarse” ellos mismos.

Gordillo, “dotada de una singular inteligencia política, capacidad de trabajo y audacia”, llegó a la Secretaría General del SNTE el 24 de abril de 1989 y a partir de ese momento marcó diferencias respecto al dirigente sindical previo,²⁰⁷ que fue su mentor: Jonguitud Barrios, representante del ala más tradicional del sindicato. La líder articuló un discurso innovador que subrayaba un compromiso más hondo con la educación. Aunque esto no figuraba estrictamente entre sus facultades, la líder aseguró la protección del sindicato ante la ola de reformas.²⁰⁸

La renovación del discurso se notó por primera vez en la Movilización Sindical para la Modernización del Sistema Educativo, nombre de una reunión con el presidente de la República el 9 de octubre de 1989. La Movilización consistía, según “la maestra”, en organizar reuniones para conocer mediante ponencias escritas, participaciones orales y un cuestionario “el sentir social en torno a la movilización del sector”. Entre las demandas expresadas en esas reuniones figuraban las de: 1) fortalecer el normalismo, 2) establecer un programa de participación social en las escuelas, 3) instaurar consejos escolares de evaluación y 4) aumentar la inversión educativa.²⁰⁹ La primera y la última eran demandas históricas del sindicato; en cambio, la segunda y la tercera no tenían precedente y

²⁰⁷ En 1989, Salinas la designó secretaria general del sindicato y fue entonces cuando empezó a demostrar su plena vocación de poder: “desplegó una actividad inusitada, negoció con todos los grupos, [...] fragmentó a la principal oposición (la CNTE), construyó paso a paso un proyecto sindical que viera más allá de lo laboral y la colonización de la SEP: que influyera en la educación”. Véase Carlos Ornelas, “El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIII (37), 2008, p. 456.

²⁰⁸ Loyo Brambila, “Las ironías...”, p. 23.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 42.

denotaban la capacidad de adaptación del SNTE. A partir de entonces, dos términos se mantuvieron en el centro del discurso sindical: corresponsabilidad y participación. Mediante los Consejos Escolares de Evaluación, el SNTE parecía adherirse a las corrientes que reconocían la evaluación como instrumento para mejorar la calidad educativa, en sintonía con tendencias internacionales. Pero tiene razón Raphael cuando se refiere a la Movilización como “un título rimbombante para lo que después se revelaría como un cascarón vacío de contenido programático”.²¹⁰ Efectivamente, pese a cambios en el discurso, llegado el momento la evaluación y la participación fueron elementos a los que el sindicato opuso la mayor resistencia en los años 1990.

A la par del cambio en el discurso, Gordillo se rodeó de “intelectuales”, que fue otra estrategia exitosa para legitimar su autoridad y la injerencia del SNTE en el ámbito educativo. El sindicato no tenía tradición importante de estudio y reflexión sobre los problemas pedagógicos, y “la maestra” consideró que eso podía acarrearle contrariedades políticas. Consciente de esa debilidad, invirtió recursos en reuniones internacionales sobre temas educativos y estableció el Congreso Nacional de Educación como foro “plural” para el debate. También apoyó la creación, en 1991, del Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IEESA)²¹¹ y de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C.

Esta última empresa agrupaba a intelectuales reconocidos que escribían sobre calidad educativa. La primera persona que la encabezó fue Olac Fuentes Molinar, del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigaciones Avanzadas del

²¹⁰ Raphael, *op. cit.*, p. 98.

²¹¹ Organismo auxiliar del SNTE y miembro de la Confederación de Educadores Americanos (CEA). Véase Luis Arturo Tapia y Graciela Bensúsán, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 168, 2011, p. 29.

Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav).²¹² El primer documento de la Fundación SNTE tuvo por título “Modernizar la escuela primaria. Siete acciones prioritarias” y reconocía la necesidad de renovar el sistema: “un cambio en los planes, programas y materiales de la primaria es urgente e importante, tanto por las necesidades de la modernización, como por los errores de enfoque y las ausencias que existen en el programa de estudios”.²¹³ Las propuestas consistían, a grandes rasgos, en 1) programas prioritarios de mejoramiento de la calidad en campos específicos, 2) un plan para poner al día a maestros en servicio y 3) la definición y puesta en marcha de CM. Poco después, en el Primer Congreso Nacional de Educación del SNTE, esta propuesta se elevó a rango de “resolutivo”, con lo que Gordillo logró definir las líneas del ANMEB, como veremos a continuación.

4. 1.4 La participación del SNTE en el ANMEB

Para el sindicato fue muy claro que la descentralización no iba a detenerse y que era necesario entrar de lleno a negociar las condiciones. En el Congreso, la propuesta educativa que presentó el sindicato por conducto de sus diputados se introdujo bajo la forma de un proyecto resolutivo, “El SNTE ante la modernización de la educación básica y normal”, cuyas principales ideas se retomaron casi al pie de la letra en el ANMEB, firmado menos de tres meses después. Las líneas principales del documento eran modernizar planes, programas y contenidos de educación básica, mejorar la formación de los maestros en

²¹² Ricardo Raphael cuenta en su libro que, para convencer a los intelectuales, la profesora Gordillo solía seguir el mismo y eficaz método: se plantaba ante ellos como una mujer provinciana e ignorante que poseía buenas intenciones, pero no contaba con la educación suficiente para traducirlas en propuestas atractivas. En respuesta, los especialistas —halagados porque se reconocía de modo implícito su propia superioridad intelectual— terminaban embelesados con la oportunidad de influir en la política educativa del país (p. 98). Entre las inteligencias que cautivó la seductora estrategia estuvieron Luis F. Aguilar, Cristina Barros, Roger Díaz de Cossío, María de Ibarrola, Aurora Loyo, Josefina McGregor, Jesús Martín del Campo, Héctor Nava Jaimés, Rafael Pérez Pascual y Miguel Ángel Granados Chapa, que en su momento formaron parte del patronato.

²¹³ Loyo Brambila, “Las ironías...”, p. 44.

servicio, tener una escuela más flexible y eficiente, y obtener mayores recursos financieros para la educación. Con este proyecto el sindicato logró por primera vez insertarse en el debate educativo del momento.²¹⁴

El 18 de mayo de 1992 se firmó el ANMEB, que otorgaba al SNTE el más amplio reconocimiento como legítimo representante del magisterio. La federalización que se establecía era una descentralización restringida del subsistema de educación básica, pero aun así representaba una amenaza para el sindicato. Esta circunstancia obligó a la dirigencia nacional a presionar al gobierno meses antes de la aprobación. Los medios abundaron en noticias que subrayaban la firme renuencia del sindicato a aceptar la descentralización, por considerarla un riesgo para su propia integridad y supervivencia. El texto final del acuerdo sufrió algunos cambios respecto a los planteamientos originales para dar satisfacción a demandas del sindicato, el cual logró que se introdujera “lo que en su jerga se llaman candados, es decir, dispositivos diseñados para proteger la integridad nacional de la organización, lo que aseguraba mantener y aun acrecentar el poder del CEN”.²¹⁵

La voluntad política del gobierno federal para preservar el carácter nacional del SNTE, junto con el poder de su dirigencia nacional, expresaba los límites del esquema de descentralización que se puso en marcha. El Ejecutivo Federal se deshizo de la operación de los establecimientos escolares, pero mantuvo la normatividad del sistema, los planes y programas, la definición de los criterios de evaluación y, lo que es más importante, la capacidad de decisión respecto a cómo se asignan los recursos presupuestales. Una vez más, la estructura del SNTE y la del sistema educativo se acoplaron: poderes centralizados

²¹⁴ *Ibid.*, p. 47.

²¹⁵ Aurora Loyo Brambila, “Política educativa y actores sociales”, *Los grandes problemas de México*, Educación, Tomo VII, México, El Colegio de México, p. 191.

conservaban capacidad de decisión y recursos.²¹⁶ A partir de entonces, el sindicato se unió a las instituciones encargadas de definir la “calidad de la educación”. Durante la década de 1990, el SNTE influyó en esta materia sin cambiar sus propias prácticas autoritarias.

4.2 Fortalecimiento del SNTE después de la alternancia presidencial en 2000

La llegada a la presidencia –con amplio margen electoral– de Fox, abanderado de un partido político que fue oposición desde 1939 y siempre condenó la agremiación obligatoria de los trabajadores en sindicatos oficialistas, despertó la esperanza de cambios en el sistema educativo, empezando con una reestructuración de los vínculos entre el SNTE y el gobierno federal. Sin embargo, los acontecimientos tomaron un rumbo distinto al previsto: el poder del sindicato y su vínculo privilegiado con el Ejecutivo Federal no sólo se mantuvo, sino que se fortaleció.

A lo largo del período estudiado, el SNTE extendió su presencia a casi todos los ámbitos de la vida político-educativa en el país. Dejó sentir su peso en el Ejecutivo: el poder sindical estaba ramificado en la SEP y en la relación de Gordillo con el presidente de la República, que le permitió pactar acuerdos a falta de un proyecto educativo de Estado, máxime que los mandatarios creían deber su cargo a Elba Esther. En 2002, el SNTE y la SEP firmaron el Compromiso Social por la Calidad de la Educación y en 2006 el Acuerdo Nacional por la Educación; este último confirmaba la falta de una agenda gubernamental educativa. En cuanto a su relación con la SEP, las facultades del SNTE se extendían a los nombramientos en puestos clave de la administración pública y al control sobre las plazas de los maestros.

²¹⁶ Loyo Brambila, “Las ironías...”, p. 52.

Esta influencia se manifestó también en otras áreas, incluso fuera del ámbito educativo. En el Legislativo, donde a partir de 2005 tuvo injerencia mediante la creación del Partido Nueva Alianza, el sindicato logró vetar iniciativas contrarias a sus intereses, al tiempo que impulsó las que le convenían. Por ejemplo, repudió la reforma de la educación secundaria porque afectaba sus “derechos adquiridos” en los planteles e implicaba recortes de personal o disminución de las horas de trabajo. El poder del SNTE alcanzó incluso para que el PAN le diera posiciones en la secretaría ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ISSSTE y en la Lotería Nacional.

4. 2.1 Frente al Poder Ejecutivo

El sindicato tuvo dos formas de relacionarse con el Ejecutivo: por conducto de la SEP y gracias al vínculo personal de la dirigencia sindical con la presidencia. La “colonización” de la educación pública se volvió más real que nunca gracias a estos canales.

4.2.1.1 Influencia en la Secretaría de Educación Pública

El control corporativo se canjeaba por canonjías profesionales, pero, sobre todo, por el monopolio sobre la administración tanto de las escuelas como de la profesión docente. El nexos con la SEP permitió al sindicato mantener y aumentar sus posiciones dentro de ella. La influencia se ejercía por varios caminos: a) comisiones mixtas SEP-SNTE, b) presencia y control sobre la estructura de la SEP (mandos medios y altos en los ámbitos federal y estatal) y c) influencia en los órganos de gobierno y comités técnicos de numerosos programas y organismos.

4.2.1.1.1 Comisiones mixtas SEP-SNTE

Estas comisiones incluían a miembros de ambos órganos, SEP y sindicato. Podían ser nacionales o estatales y, en general, decidían sobre actividades y programas centrales del quehacer gremial: plazas, salarios y, en algunos casos, desarrollo profesional (incluso actualización y evaluación).²¹⁷ Los programas y actividades que se rigieron por comisiones mixtas dependían de estos organismos para su diseño y ejecución, así como para aprobar cualquier reforma. El establecimiento de nuevas plazas, la promoción de personal a puestos directivos o de supervisión, los cambios de adscripción (permutas) y la evaluación docente, por nombrar algunos, son asuntos que normalmente administraban estas comisiones. Entre las 36 nacionales mixtas, subcomisiones y grupos de trabajo que se tenían registrados en 2007, cabe mencionar aquellos que controlaban programas como CM y la Reforma a la Educación Secundaria, así como la basificación de plazas, el reglamento de escalafón, movimientos escalafonarios e interestatales, formación, capacitación, condiciones laborales y fondos para la vivienda.

Las comisiones que lidiaban con las condiciones laborales de los docentes y demás trabajadores de la educación tenían un papel determinante para decidir quién lograba acceder al sistema educativo, quién subía en el escalafón, quién recibía estímulos salariales, etcétera. El problema era que no había claridad ni transparencia en estos movimientos. Un ejemplo es la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, que decidía con discrecionalidad los

²¹⁷ Algunas de las comisiones principales fueron: Comisión encargada de la revisión del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Educación Básica; Comisión Mixta de Escalafón; Comisión Nacional de Carrera Magisterial; Comisión Mixta para atender Asuntos de Carácter Laboral en el DF; Comisión para la Articulación de la Educación Básica e Impacto Laboral correspondiente al seguimiento de la Reforma a la Educación Secundaria; Comisión Mixta de Cambios Interestatales del Personal Docente de Educación Básica; Comisión Mixta de Cambios Interestatales (encargada de definir la aplicación de las plazas creadas para fortalecer cambios entre entidades federativas); Comisión SEP-SNTE responsable del Programa de Basificación y Regularización Escalafonaria de los Trabajadores Docentes de Educación Básica en el DF; Grupo revisor del Reglamento de la Comisión Nacional Mixta del Programa de Capacitación, Actualización y Superación del Personal SEP-SNTE.

expedientes por evaluar y las convocatorias, lo cual permitía elegir el momento, el contenido y los mecanismos de difusión para promover a los docentes. Integraban esta comisión dos representantes de la SEP, dos del SNTE y un quinto miembro denominado “presidente árbitro”, que designaban de común acuerdo las partes involucradas. Según el Reglamento de Escalafón, esta instancia se encargaba de “proveer lo necesario para el ejercicio de los derechos escalafonarios y de permuta; convocar a concursos para cubrir plazas vacantes, definitivas o provisionales; resolver ascensos y solicitudes de permuta así como las inconformidades de los trabajadores con respecto a su situación escalafonaria”. Más aún, el Reglamento establecía que se trataba de “una institución autónoma en sus decisiones, cuyas resoluciones no podían ser invalidadas por autoridades administrativas u órganos del gobierno sindical, sino únicamente por los tribunales competentes”. Pese a que el Reglamento distinguía claramente entre las tareas y competencias de los representantes del SNTE y de la SEP, es obvio que el sindicato amplió su esfera de influencia, porque, como señala Arnaut, “lo que es controlado por la SEP, es factible de ser controlado por el SNTE, debido a la presencia que ha alcanzado desde sus orígenes frente y dentro de aquella”.²¹⁸ El poder del sindicato fue evidente en términos laborales, ya que para tramitar permutas y ascensos los trabajadores de la educación debían acudir no sólo a las oficinas administrativas del sistema educativo, también a los colegiados de Asuntos Laborales (nacional y de las secciones). Aun en el caso de CM, que según la norma es un escalafón gestionado individualmente y con base en méritos individuales, que certifica una Comisión Nacional Mixta, en realidad el SNTE decidía el ingreso. El poder sindical llegó a

²¹⁸ Alberto Arnaut, *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1994*, México, CIDE, 1996, p. 210.

confundirse con el de la burocracia de la SEP, por el alto grado de “imbricación” de puestos de confianza y cargos sindicales.²¹⁹

4.2.1.1.2 Participación en la estructura de la SEP: mandos medios y altos

El control sindical se manifestaba como influencia sobre supervisores y directores de escuela, cuyos nombramientos eran de origen escalafonario, es decir que los condicionaba en parte el SNTE. Aunque las autoridades educativas tuvieran derecho a asignar 50% de las plazas de nueva creación y el sindicato la otra mitad, en muchos estados éste intervenía para repartirlas casi todas, debido a que los propios directores de educación debían sus cargos y su permanencia a influencias sindicales. Las normales y –en parte— la Universidad Pedagógica Nacional eran feudos privilegiados del sindicato, cuyos dirigentes mediaban decisivamente en el nombramiento de directores, la aprobación de planes y programas de estudio, las normas organizativas y temas conexos. En razón de lo anterior, incluso los concursos públicos de oposición para acceder a nuevas plazas durante el sexenio de Calderón fueron más ilusorios que reales. Las que se asignaban por concurso eran minoría entre las liberadas cada año para los nuevos maestros. En cuanto a las “incidencias”, plazas docentes que se abrían como resultado de una jubilación, licencia, etcétera, no se sometieron a concurso de oposición, sino que el SNTE mantuvo gran influencia para atribuirlos. Al ejercer control sobre los movimientos laborales más importantes para el maestro, el SNTE reforzaba su injerencia en la materia y se aseguraba la lealtad de sus agremiados.

²¹⁹ Por ejemplo, los supervisores de zona, cuya función era vigilar la labor magisterial y en su caso reportar anomalías, fueron al mismo tiempo líderes sindicales adscritos a la línea de los comités seccionales y de la dirigencia nacional.

Además, el sindicato tenía poder de decisión sobre quienes ocupaban mandos altos y medios en la SEP. En los estados, hasta 1978 los puestos superiores de la autoridad educativa estatal eran escalafonarios. Aunque eso haya cambiado, quedaron numerosos cuadros del sindicato en la administración educativa estatal. El SNTE, con apoyo oficial, logró ocupar un lugar significativo en la dirección técnica y administrativa de la educación en los gobiernos federal y estatales. En el plano nacional, desde el principio de su sexenio Calderón decidió entregar al sindicato la subsecretaría de Educación Básica, por lo cual nombró para ese puesto al yerno de Gordillo, Fernando González, ya mencionado. La decisión de ceder este espacio estratégico de la SEP al sindicato recibió críticas incluso desde las filas del PAN.

Raphael explica cómo el SNTE, en el ámbito estatal, gracias al apoyo que prestaba a personas que competían por cargos de elección popular, ganó terreno en las administraciones de los estados, incluidas las secretarías de educación estatales. Al término de 2012, escribió la periodista Ivonne Melgar que “al menos en 20 entidades, los secretarios de educación traen puesta la camiseta del SNTE”.²²⁰ En el resto de ellas, dice por su parte Carlos Ornelas, “los subsecretarios o directores a cargo de la educación básica son fieles a las camarillas del sindicato, incluidas las de Oaxaca, Michoacán y Guerrero que navegan con retórica de izquierda, mas defienden posiciones conservadoras”.²²¹ Lo mismo sucedió con los mandos medios y altos de la SEP en el plano nacional. Casi todas las administraciones educativas, desde finales de la década de 1980 hasta 2012 al menos, incluyeron a subsecretarios y directores generales que, oficial o extraoficialmente, eran miembros del SNTE.

²²⁰ Ivonne Melgar, “Elba acotada ¿una ilusión?”, *Excélsior*, 15 de diciembre de 2012.

²²¹ Carlos Ornelas, “Rectoría de Estado”, *Excélsior*, 19 de diciembre de 2012.

4.2.1.1.3 Presencia en comités técnicos y juntas de gobierno

La influencia del sindicato se manifestó mediante su participación formal en los órganos de gobierno y comités técnicos que administraban los programas de la SEP. Por ejemplo, el comité técnico y logístico de la prueba ENLACE tenía un representante sindical. A su vez, la junta de gobierno del INEE incluía entre sus miembros al secretario general del sindicato, al presidente de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro y al subsecretario de Educación, quien desde 2006 era leal al sindicato, que así tenía prácticamente tres lugares en esta junta.

Otra novedad que causó revuelo en 2008 fue la iniciativa del SNTE para formular una Norma Oficial Mexicana (NOM) relativa a la calidad educativa (Norma Oficial Mexicana del Servicio de Calidad en la Educación Básica Obligatoria), propuesta que planteaba “definir operativamente en qué consiste la calidad educativa, qué indicadores y estándares la describen, y cuáles son las instancias encargadas de supervisar, comprobar y certificar su cumplimiento en los centros escolares”.²²² Con eso, el SNTE buscaba interferir con una atribución exclusiva de la SEP y de las autoridades educativas en los estados, es decir la evaluación de la calidad; además, quería impedir un posible debate legislativo sobre el tema, ya que la expedición de normas oficiales compete, en última instancia, a las dependencias de la administración pública que regulan la producción y circulación de bienes o servicios objeto de normatividad. Lo anterior es más preocupante si se considera la complacencia de la SEP al adoptar el Prosedu 2007-2012, que incluía recomendaciones del

²²² Observatorio Ciudadano de la Educación.

http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate16_NOMago08.html

No era la primera vez que el SNTE participaba en definiciones de calidad. En 1994 divulgó un documento llamado “10 propuestas para asegurar la calidad de la educación pública”, como resultado del Primer Congreso Nacional de Educación, que organizó la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro. En esa época el sindicato tenía por objetivo fortalecer su capacidad para adaptarse al discurso modernizador de los años 1990.

SNTE entre las acciones por desarrollar en la educación básica. Esto refuerza la impresión de que la SEP no tenía un plan previo y de que involucró a participantes no calificados en las decisiones y los proyectos.

4.2.1.2 Relación presidencia de la República – dirigencia sindical

El factor estructural que favoreció al SNTE a lo largo del tiempo fue que la legitimidad de sus dirigentes nacionales no dependía de los votos de los agremiados, sino del apoyo del presidente de la República y de los acuerdos con él. Desde su formación, el liderazgo sindical aprovechó esta circunstancia, supo adaptarse e incluso obtuvo más poder e influencia bajo los presidentes panistas. Esta historia no sería la misma sin la hábil dirigente del sindicato, Gordillo.

Más allá de los problemas que enfrentaba el SEN, la política para la educación básica recurrió generalmente a pactos o acuerdos con actores sociales para planear estrategias y acciones.²²³ La firma del primer acuerdo público entre el SNTE y el gobierno —el ANMEB, que desde 1992 desplegaba abundantes recursos, involucró a muchos actores, creó marcos legales y terminó por “estructurar” las políticas— puso de manifiesto las impresionantes habilidades adaptativas del sindicato. Gordillo entendió la importancia de fortalecer su capacidad de interlocución en un medio social más diversificado y competitivo.²²⁴ No se quedaría ahí, pues en el gobierno de Fox “la ambición de la dirigente se desbocó [...] El presidente Fox asumía su amistad con Elba Esther Gordillo y con ello quería simbolizar su aprecio por el magisterio nacional. Acaso él pensaba que haciendo concesiones a la líder y reconociéndola como interlocutora privilegiada podría impulsar

²²³ Pedro Flores Crespo y Dulce Carolina Mendoza, “La política de profesionalización docente dentro del marco de la Alianza por la Calidad Educativa: un análisis basado en coaliciones”, reporte de investigación, INIDE, Universidad Iberoamericana, junio de 2010 p. 14.

²²⁴ *Ibid.*, p. 192.

ciertas reformas en la educación, pero resultó al revés”.²²⁵ La primera confirmación de esto fue dar al SNTE la bienvenida en la planeación educativa.

En 2002, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, “con un contenido más simbólico que real”, aspiraba a transmitir el mensaje de que la SEP y la burocracia del SNTE podían lograr una “concertación política”. Calderón refrendaría el gesto simbólico al anunciar la Alianza por la Calidad de la Educación, como para exhibir la fuerza de veto que tenía el SNTE sobre cualquier reforma educativa en México y exponer públicamente un compromiso mutuo con la educación del país.

4.2.1.2.1 Compromiso Social por la Calidad de la Educación

El Compromiso firmado el 8 de agosto de 2002 tenía pues el doble objetivo de mostrar que era posible una “concertación política” entre la SEP y el SNTE (aunque perjudicial para la primera, en mi opinión) y que existía consenso social amplio respecto al tema educativo. Entre los firmantes estaban Fox, su secretario de Educación, Reyes Tamez, cinco secretarios estatales, el secretario general del CEN del SNTE, todos los gobernadores de los estados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia y diputados a la cabeza de varias comisiones legislativas, miembros de organizaciones de padres de familia y de cámaras empresariales, directores de instituciones educativas, representantes de iglesias y de empresas como Televisa.²²⁶

El documento exponía un conjunto de consideraciones enmarcadas en siete puntos sobre la importancia de la educación y un diagnóstico de su estado que resaltaba las deficiencias, pero sin ahondar en ninguna de ellas ni precisar líneas de responsabilidad. Entre las consideraciones figuraban la “visión común”, que importa resaltar porque ahí es

²²⁵ Ornelas, “El SNTE, Elba Esther Gordillo...”, p. 456.

²²⁶ Loyo Brambila, “Política educativa y actores sociales...”, p. 193.

donde el SNTE ratificaba su lugar como actor principal en la escena educativa y lograba que los propósitos enunciados en el documento fueran congruentes con la defensa de sus intereses: el carácter laico y gratuito de la educación y la preservación de “los derechos laborales y profesionales de los trabajadores de la educación en todos sus niveles y modalidades”. Otra novedad fue la mejora en la formación y actualización de los profesores, aunada a la garantía de mecanismos de participación social muy afines al discurso político del momento, con un gusto moderado por las generalizaciones y la retórica.

Así, los compromisos propuestos no se alejaron de los que ya había planteado el Pronaedu 2001–2006. Por lo que hace al magisterio, sobre todo al SNTE, se asumió como principal compromiso el de impulsar "una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad educativa, de las formas de organización y de gestión escolar", que no debería haberse visto como motivo para firmar un compromiso especial, sino como lineamiento propio de un gremio que cumple con su trabajo, pero el objetivo principal que perseguía el CEN del SNTE al respaldar el Compromiso —y lo consiguió en buena medida— era poner en evidencia el poder del sindicato en el campo educativo, además de lucir ante la opinión pública el vínculo personal de Gordillo con Fox y su esposa.

Ni al finalizar el sexenio de Fox, ni durante el de Calderón, la SEP informó de logros ni de obstáculos, ni el SNTE cumplió su promesa de renovar los puestos de supervisión y dirección mediante concursos de oposición, ni el Congreso dio seguimiento al tema. En suma, el Compromiso no tuvo efectos perdurables para la política educativa, principalmente por su carácter más orientado a publicitar que a concertar, y también porque no se establecieron metas, acciones concretas o mecanismos, no se señalaron plazos ni se identificaron responsables; y es que a diferencia del ANMEB, donde sí se acordó una

redistribución entre los órdenes del gobierno, el Compromiso “no implicó en sí mismo ninguna modificación en los esquemas de administración o de gestión vigentes”;²²⁷ además, para el resto de los firmantes de la llamada “sociedad civil”, el acuerdo era más retórico que instrumental.

Así, con la firma del Compromiso, Fox otorgó mayor poder a la líder sindical. La presentó como la “favorita del palacio”, según escribió *Proceso*, y como su aliada para las reformas que requería el país. Al decir de *Reforma*, “Gordillo no necesitaba controlar a la masa de maestros, le bastaba con el dominio que tenía sobre los dirigentes seccionales y el CEN, que la reeligieron por unanimidad en reconocimiento de ese poder. Si en el régimen de la Revolución Mexicana el presidente limitaba el poder de los caciques sindicales, en el ‘gobierno del cambio’ esas amarras dejaron de existir”.²²⁸ Tanto así que, durante el sexenio de Calderón, el CEN del SNTE seguiría escalando y reforzando su imagen en la elaboración de la política educativa. El Prosedu, sin fondo ni contenido, cedería su lugar a la Alianza por la Calidad Educativa.

4.2.1.2.2 Alianza por la Calidad Educativa

A diferencia del Compromiso, que firmaron una multiplicidad de actores, en la Alianza sólo participaron Calderón y la líder del SNTE, el 15 de mayo de 2008. Saltan a la vista las reacciones encontradas que provocó la Alianza (de la esperanza a la incredulidad), el traslape entre el Compromiso —que de toda evidencia no funcionó— y la Alianza, pero, sobre todo, la debilidad de la propuesta educativa del nuevo gobierno, en contraste con el fortalecido papel del SNTE.

²²⁷ *Ibid.*, p. 195.

²²⁸ Ornelas, “El SNTE, Elba Esther Gordillo...”, p. 457.

La Alianza por la Calidad Educativa se postuló como un medio para transformar la educación, de acuerdo con cinco ejes rectores: 1) la modernización de los centros escolares, 2) la profesionalización de maestros y autoridades educativas, 3) el bienestar y desarrollo integral de los escolares, 4) la formación de los alumnos para la vida y el trabajo, y 5) evaluar para mejorar. El gobierno consideró que a lo largo de estos ejes era posible tejer acuerdos con el sindicato. Algunos comentaristas políticos recibieron bien el proyecto, al igual que funcionarios de organismos internacionales que lo vieron como un compromiso entre los actores más importantes para impulsar un cambio verdadero. Sin embargo, hubo también críticas de la comunidad de investigadores, por considerarlo un acuerdo centralista y excluyente, pues no incluía a los gobernadores ni a actores sociales. Este acuerdo no facilitaba construir un marco de corresponsabilidad para apoyar su implantación y desarrollo. Los ejes no conllevaban riesgos de conflicto con el gremio, excepto el relativo a la profesionalización de los maestros. Tampoco quedaban deslindadas las funciones del Compromiso y la Alianza, sino que empalmaban. Se trataba de dos convenios similares para la educación básica, sin articulaciones ni complementación. Quedaba en entredicho la posibilidad de planear, debido a la duplicación de funciones y –muy probablemente— de recursos.²²⁹ Se notaba también la falta de una agenda educativa, reflejada en las carencias del Prosedu, que en palabras de Loyo “es un documento de formato burocrático, carente de ideas rectoras”. Más allá de los comentarios negativos o positivos, el SNTE se dispuso a aprovechar el beneficio que le significaba un reconocimiento público de esa envergadura, que “lo colocaba automáticamente ya no como el principal, sino en esta ocasión como el

²²⁹ Flores Crespo, *op. cit.*, p. 15.

único factor de poder en la hechura de la política de educación básica y para presionar [por] mayores recursos”.²³⁰

Según Pedro Flores Crespo, más allá de sus contenidos y propuestas la ACE fue una reacción del sindicato contra el intento de la SEP (con Vázquez Mota a la cabeza) por minimizar su papel en el diseño del plan sectorial. Sin embargo, el Prosedu que proponía la SEP “nació muerto”, a juicio de los principales actores, y la Secretaría no tuvo ni la fuerza política suficiente ni la claridad de objetivos necesaria para apoyarse en su plan sectorial. Así fue como la ACE empezó a subsanar la falta de una propuesta educativa, que la autoridad correspondiente no supo elaborar.²³¹ Por la pobreza del programa sectorial, el SNTE logró imponer su propia agenda. La ACE serviría entonces para “construir una política educativa de Estado”, en palabras de Calderón. El sindicato se convirtió en el interlocutor dominante (y a veces insustituible) del gobierno.²³² Su poder se infiltró en la SEP a tal grado que, en ocasiones, el secretario de Educación²³³ no sabía a ciencia cierta si estaba trabajando con funcionarios leales al gobierno o con miembros solapados del SNTE. Esta situación fue resultado tanto de la habilidad de los dirigentes sindicales como de la complicidad de los gobiernos.

Era evidente la simbiosis entre ambos órganos, sobre todo en el gobierno de Calderón, que reforzó el poder de la burocracia sindical en la definición y puesta en marcha

²³⁰ *Ibid.*, p. 198.

²³¹ Calderón llegó al poder entre cuestionamientos, después de unas elecciones muy cerradas en las que se habló de fraude. En este escenario, la búsqueda de legitimidad era primordial en el ejercicio del poder, mediante políticas y propuestas orientadas a la resolución de problemas sociales. Sin embargo, en la agenda se dio prioridad a la lucha contra el crimen organizado y a temas de índole económica. Con un programa educativo desarticulado y pobre, la ACE representó la posibilidad para el Ejecutivo de legitimarse mediante estrategias educativas populares y, hasta cierto punto, modernas, toda vez que las plazas se asignaron por concurso, en lugar de heredarse o negociarse. Véase Flores Crespo, *op. cit.*, p. 17.

²³² Pablo Latapí, *Finale Prestissimo. Pensamientos, vivencias y testimonios*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 39.

²³³ Cabe resaltar que en el sexenio de Calderón hubo tres secretarios de Educación: Vázquez Mota (2006-2009), Alonso Lujambio (2009-2012) y José Ángel Córdova (2012).

de las políticas educativas. La Alianza fortaleció más aún el “maridaje” de la SEP con el SNTE y la extralimitación del segundo en sus funciones.²³⁴ Por ejemplo, como varios autores han mencionado, no se entiende por qué la SEP puso a discusión del sindicato algunos ejes de la alianza (como el programa de mejoramiento de las escuelas), cuando eran responsabilidad del Estado. Según analistas como Ornelas, la única política que debería haberse discutido y negociado con el SNTE era la de profesionalización de los docentes, que atañía a temas centrales en las relaciones entre un sindicato y un patrón. “Dejar en manos de la burocracia sindical el control de la educación básica, reflejó, por un lado, la abdicación del gobierno a sus funciones en aras de un poder político mayor (la presidencia de la República) y el interés del sindicato por ampliar sus recursos económicos y sus esferas de poder político”.²³⁵

4.2.2 Frente al Poder Legislativo

Como en todos los ámbitos del gobierno, la alternancia presidencial significó cambios y continuidades en el Congreso de la Unión, con repercusiones en el tema educativo. Una de las novedades fue la mayor independencia del Legislativo, que “en uso de sus atribuciones, ha puesto coto al predominio casi absoluto que por décadas mantuvo el presidente de la República sobre las decisiones trascendentes de la política educativa”.²³⁶

Algunos estudios sobre la injerencia del SNTE en el Legislativo fueron los de Aldo Muñoz Armenta y Aurora Loyo, cuya investigación se centró en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, que a lo largo del régimen priista fue el lugar donde se le concedían lugares al sindicato a cambio de su cooperación electoral. Las comisiones en el

²³⁴ Latapí, *op. cit.*, p. 40.

²³⁵ Flores Crespo, *op. cit.*, p. 57.

²³⁶ Loyo Brambila, “El sello de la alternancia...”, p. 1080.

Congreso desempeñan un papel fundamental, porque su dictamen determina las posibilidades de aprobar una iniciativa. Aunque el SNTE ya no presidiera la de Educación en los albores del siglo XXI,²³⁷ mantuvo la mayor parte de sus prerrogativas “gracias a los activos político-legislativos acumulados durante el desarrollo y consolidación del antiguo régimen”.²³⁸

Desde el surgir del sindicato, la Comisión de Educación estuvo a cargo de los dirigentes del SNTE como parte de las “prebendas” que repartió el régimen a los grupos corporativos en el partido. Más que una prebenda, se trataba realmente de un intercambio político entre el sindicato y el régimen. El SNTE, para conservar sus curules en la Cámara de Diputados, debía encabezar la movilización electoral a favor del PRI, mantener el control en el sector educativo y negociar tanto en el partido como en la presidencia de la República sus propias posiciones. En 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en esa Cámara, los dirigentes de las corporaciones sindicales enfrentaron cambios que se acentuaron con la derrota priista en las elecciones presidenciales de 2000. La excepción a la regla fue el SNTE. Aunque perdiera la presidencia de la Comisión de Educación, “conservó casi intacta su influencia para efectos de su propia agenda y de sus principales objetivos”.²³⁹ Esta situación se explica ya sea por la capacidad para vetar las propuestas contrarias a sus intereses o por las posibilidades del sindicato de reencauzar, según su visión política y programática, las iniciativas de otros partidos sobre temas de educación básica. Lo anterior se debe a que la desafiliación corporativa del PRI en 1989 permitió

²³⁷ Cuando en 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, los dirigentes del SNTE se enfrentaron a drásticos cambios, acentuados después por la derrota de ese partido en las elecciones presidenciales de 2000. De inicio, perdieron la concesión de la presidencia de la Comisión de Educación y la posibilidad de mayoritar a los integrantes ajenos al magisterio. Peor aún, el SNTE dejó de tener curules garantizados en ambas cámaras. Véase Muñoz Armenta, “El peso del corporativismo en la representación...”, p. 255.

²³⁸ *Ibid.*, p. 245.

²³⁹ *Ibid.*, p. 256.

impulsar a candidatos del magisterio a cargos de elección popular sin que importara el partido, lo cual sirvió para crear un vínculo directo de lealtad con el sindicato, pues, a diferencia de otros legisladores, los que provenían del SNTE dependían de éste para hacer carrera política dentro del gremio y de los partidos mismos.

Además, a diferencia de los demás diputados que atendían intereses y grupos sociales diversos, los del SNTE podían concentrar sus esfuerzos en temas de su interés, como la defensa del artículo 3° constitucional y el mantenimiento de la unidad del sindicato. Estos diputados en su mayoría poseían cierto conocimiento del proceso legislativo en general, más aún en materia de educación básica, lo que contrastaba con la poca experiencia de los “nuevos” legisladores de la oposición. Se impulsaron iniciativas dirigidas sólo a matizar los contenidos de programas y planes de estudio y a defender derechos de grupos vulnerables. No se cuestionó la relación jurídico-política entre el gobierno y el sindicato magisterial. El bajo número de diputados del SNTE en la Cámara podría llevar a sugerir que su influencia era menor. Su actuación, sin embargo, se apoyaba en una buena capacidad para forjar alianzas. Finalmente, valga añadir factores que reforzaron la responsabilidad compartida con el gobierno: a) la cercana relación de intercambio de apoyos que el sindicato conservaba con el titular del Ejecutivo, del partido que fuese, b) la imbricación del sindicato en espacios de decisión de la SEP y en los sistemas educativos estatales, y c) el pacto político-electoral con las principales fuerzas del país, apuntalado con la creación del Partido Nueva Alianza. La fortaleza del SNTE, capaz de cruzar las líneas de todos los partidos, tuvo por contraparte la débil y desarticulada propuesta para la educación básica de las corrientes políticas representadas en la Cámara de Diputados. La del gobierno federal padecía deficiencias comparables.

En la época panista la fortaleza del SNTE se mostró en su máximo esplendor, pues las iniciativas de control gubernamental sobre el ámbito educativo se “congelaron” en la Comisión de Educación, al catalogarse como pendientes de dictamen. Por otro lado, las iniciativas aprobadas durante la LVIII y LIX Legislaturas tendieron a reforzar la capacidad de decisión del sindicato en ese campo. Valga destacar, entre ellas, la obligatoriedad del preescolar, el aumento del presupuesto educativo a 8% del PIB y la creación del INEE.

4.2.2.1 La aprobación del preescolar obligatorio

El 13 de diciembre de 2001, el Senado aprobó la reforma para establecer la obligatoriedad de los tres años de educación preescolar. Una semana después la Cámara de Diputados hizo otro tanto, de tal suerte que el 12 de diciembre de 2002 la disposición entró en vigor. Dos años después de la reforma constitucional, se hicieron adecuaciones a la Ley General de Educación para establecer que, a partir del ciclo escolar 2008-2009, todos los niños deberían cursar los tres años de preescolar. Obviamente, esta reforma incluía también la disposición de que, a partir del ciclo escolar 2011-2012, esos años serían requisito para ingresar a primaria. Con esto, los promotores de la reforma “crearon” una demanda anticipada, además de poner en desventaja a los niños que no pudieran cursar la preprimaria obligatoria.²⁴⁰ En el ambiente político se especuló respecto a que la medida fortalecía al SNTE –en particular a su líder, Gordillo— al asegurar el crecimiento de la agrupación, pues los educadores responsables de esos escolares tendrían que afiliarse al sindicato.

Varios elementos permiten entender la influencia del SNTE en la aprobación de esta reforma. Para empezar, fue una iniciativa que tomó por sorpresa al secretario de Educación en turno y a la SEP en general, que no contaba con recursos para poner en marcha un

²⁴⁰ <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/353215.preescolar-obligatorio-revela-las-grave-consecuencias-de-legislar-a-la-ligera.html>

aparato preescolar. Mayor fue la sorpresa al conocerse que el decreto de obligatoriedad se aprobó casi unánimemente, por el gran trabajo de cabildeo. En 2000, brindar educación a los niños durante sus primeros años de vida y hacer obligatoria la educación preescolar era una tendencia que impulsaban acuerdos internacionales con patrocinio de órganos como la UNESCO. El sindicato aprovechó para cabildear en pro de una reforma que le traería únicamente beneficios, pues implicaba crear plazas y ampliar la afiliación sindical, a manera de fortalecer alianzas políticas de la dirigencia nacional con las secciones del SNTE.²⁴¹

4.2.2.2 El aumento del presupuesto educativo a 8% del PIB

La reforma al artículo 25 de la Ley General de Educación, el 26 de noviembre de 2001, estipula que el monto anual que el Estado –federación, entidades federativas y municipios— destine al gasto en educación pública no podrá ser menor a 8% del PIB del país.²⁴² El tema del presupuesto en la Cámara es importante, porque ahí se decide su distribución. Aunque el SNTE no haya sido el único actor que ejercía influencia, las modificaciones generalmente lo han beneficiado. A partir de la alternancia no se observó que disminuyeran los recursos de negociación del sindicato, sino que la líder del SNTE tuvo una relación personal con Fox y su esposa, gracias a la cual las peticiones económicas del sindicato se tomaron en cuenta. El aumento del presupuesto educativo público a 8% del PIB y la obligatoriedad constitucional de la educación preescolar “fortalecieron al sindicato

²⁴¹ José Ángel Pescador en entrevista con Pablo Latapí afirma que la decisión fue muy precipitada, ésta respondió más a la popularidad que a una investigación seria. Su racionalidad preponderante fue de geografía electoral: el presidente de la Comisión de Educación del Senado, José Natividad González Parás, lo vio como carta favorable para ganar la candidatura al gobierno de Nuevo León; lo logró con el apoyo sindical. Sin duda, dice Pescador, que con esta decisión se obtuvo un gran número de plazas adicionales. Véase Pablo Latapí, *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 143.

²⁴² *Gaceta Parlamentaria*, 14/10/2002.

porque suponen el crecimiento del sistema educativo, y por ende, de la membresía del SNTE”.²⁴³

4.2.2.3 La influencia del sindicato en la creación del INEE

La iniciativa de crear el INEE fue objeto de una acalorada discusión. Aunque el presidente de la República trató de excluir al sindicato de ese debate, para auspiciar una rápida aprobación, no pudo hacerlo. La iniciativa no pasó del pleno a la Comisión de Educación, sino que se mandó dictaminar a la Comisión de Gobernación y Asuntos Constitucionales como estrategia para alejarla del sindicato. Sin embargo, fue eficaz el cabildeo de los diputados del magisterio, quienes evitaron que se incluyera la evaluación de los docentes y consiguieron que la de los alumnos no tuviera consecuencias punitivas para sus maestros. Además, lograron que la representación sindical obtuviera dos lugares en la Junta Directiva, lo cual impidió la autonomía del Instituto.

Conclusión

Los medios de comunicación, la opinión pública, los especialistas en educación, los círculos gubernamentales y la corriente opositora a la que controla el sindicato docente coinciden en juzgar excesiva la injerencia del SNTE en la educación. Desde los años 1980 ha habido tendencia a culpar al sindicato del estado de las cosas y a considerarlo como “un obstáculo a la innovación educativa [que resiste] cualquier iniciativa modernizante”.²⁴⁴ En 1989, cuando Gordillo asumió la presidencia del SNTE, grupos sociales y sectores de la opinión pública pensaban que el sindicato era el mayor impedimento para mejorar el SEN. Esa impresión ha perdurado: en una conferencia que organizó la OCDE en 2006,

²⁴³ Muñoz Armenta, “El peso del corporativismo en la representación...”, p. 272.

²⁴⁴ Susan Street, “El SNTE y la política educativa, 1970-1990”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 54, 1991, p. 47.

representantes de ésta declararon que el SNTE es un “lastre” para la educación en México.²⁴⁵ En 2007, Rebeca Grynspan, funcionaria de la ONU, calificaba tajantemente al sindicato como obstáculo a la educación eficaz. En el mismo año, el BM advirtió que el SNTE y los partidos incidían en la calidad educativa del país y agravaban su rezago.²⁴⁶ Según el “Informe de la Competitividad de México 2009”, del Foro Económico Mundial, el SNTE bloquea cualquier intento serio por modernizar el arcaico SEN.²⁴⁷ Basada en estas afirmaciones, Góngora decía que “la injerencia del SNTE en política educativa resulta una intromisión que entorpece la calidad de la educación”.²⁴⁸ También José Ángel Pescador Osuna, exsecretario de Educación, veía en el sindicato un freno para el crecimiento y desarrollo de políticas públicas a favor del progreso educativo en México.²⁴⁹

²⁴⁵ José Galán, “El SNTE, lastre para elevar la calidad de la enseñanza: OCDE”, *La Jornada*, 28 de octubre de 2006. Bernard Hugonnier, subdirector de educación de la OCDE, afirmó que una de las razones de que México ocupe un bajo lugar en calidad de enseñanza es que el SNTE ha tenido como prioridad el aumento salarial.

²⁴⁶ Gladys López Acevedo, “SNTE y partidos propician el rezago educativo advierte el Banco Mundial”, *La Jornada*, 3 de febrero de 2007.

²⁴⁷ Andrés Oppenheimer, “México: el reino de la maestra” en *¡Basta de historias!: la obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, México, Editorial Debate, 2010, p. 321. El Informe decía: “El poderoso sindicato de maestros, SNTE, ha sido en gran parte responsable del bloqueo de las reformas que habrían mejorado la eficacia del gasto educativo y ayudado a asegurar la igualdad de acceso a la educación. La baja calidad de los maestros y de los resultados educativos está ligada a [...] los acuerdos colectivos del gobierno con el SNTE”.

²⁴⁸ Góngora Soberanes, art. cit., p. 42.

²⁴⁹ Aunque en general se reconozca que el SNTE tiene un poder inmenso dentro y fuera del sector educativo, no encontré estudio cuantitativo concluyente que determinara la forma en que eso afecta la calidad educativa. Un trabajo de Lucrecia Santibáñez sobre el SNTE estima la relación estadística entre el poder del sindicato y los resultados de los alumnos en las pruebas de rendimiento académico. Utilizando un modelo econométrico se encontraron correlaciones significativas. El análisis sugería que el número de afiliados no estaba asociado significativamente con el rendimiento escolar. Sin embargo, la fragmentación sindical (cuando un estado tiene más de una sección), aunque en grado muy bajo, sí estaría vinculada a ese factor: a mayor fragmentación, menor rendimiento académico. Se detectaron también menores rendimientos académicos en estados con secciones disidentes. Aunque estos resultados no son contundentes, ofrecen evidencia para apoyar el concepto del SNTE como “grupo de presión y maximizador de ingresos”. Otros estudios sobre sindicatos magisteriales en América Latina sugerían que no tienen *per se* un efecto adverso sobre la calidad educativa, sino que sus repercusiones dependen de los canales y ambientes políticos donde operen. En el caso del SNTE puede afirmarse que su estructura de incentivos casi nunca estuvo alineada con los objetivos de eficiencia y mejora de la calidad educativa, aunque en el discurso invariablemente se estableciera lo contrario. Más información en Lucrecia Santibáñez et al., “Conflicto y poder: el sindicato de maestros y la calidad educativa en México”, *Bienestar y política social*, III (2), 2007.

Andere recuerda el refrán “tanto peca quien mata la vaca como quien le agarra la pata”. El gobierno “creó y nutrió una forma de relación con el sindicato que, en vez de promover competencia, generó monopolio; que en vez de propiciar calidad educativa, premió la inercia y la incompetencia; y que en vez de propiciar la modernización del aparato magisterial y sindical, promovió su anquilosamiento”.²⁵⁰ Por su parte, Ornelas señala que “la traba principal –y la causa de que no se puedan resolver los otros problemas— radica en la gobernación del sistema educativo”, que –añado yo— permitió lo que ese autor llama “colonización” de la educación básica por parte del SNTE. “A la colonización, pienso, se deben todos los males de la educación nacional. No obstante, parafraseando al clásico, no tiene la culpa el SNTE, sino quien lo hace compadre”.²⁵¹ Reiteraba este argumento Gilberto Guevara Niebla, cuando decía que “el poder se halla concentrado en la SEP y en el SNTE [...] (aunque el SNTE, en tanto [que] entidad privada, no estaba legalmente facultado para realizar esa función)”.²⁵²

Si bien es cierto que también las organizaciones docentes de otros países han impuesto su agenda gremial y laboral a costa de mejoras educativas,²⁵³ el enorme sindicato mexicano se distinguió por dos elementos: que agrupaba a todos los trabajadores de la educación, a pesar de la heterogeneidad del país, y que su agenda se extendía al ámbito gremial-laboral-político-partidista-electoral, en menoscabo de todo el sistema educativo. Por seis décadas el sindicato fue aliado del régimen priista, con el cual tenía una relación corporativista. Esto le valió recursos y poder al primero, además de alentar la autonomía de

²⁵⁰ Eduardo Andere, *Finlandia: el éxito en PISA y más allá comienza en primaria y más atrás*, México, Editorial Priz Impresos, 2008, p. 206.

²⁵¹ Ornelas, “Camarillas”, p. 58.

²⁵² Gilberto Guevara Niebla, “Para desmontar el dinosaurio”, *Nexos*, núm. 401, mayo de 2011, p. 58.

²⁵³ Lucrecia Santibáñez, “Reforma educativa: el papel del SNTE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIII (37), 2008, p. 421.

su élite dirigente y su participación en el control de los trabajadores.²⁵⁴ El entramado institucional del sistema prácticamente imposibilitó enarbolar una agenda de reforma sin la aprobación y participación del sindicato. Durante la década de 1990 el SNTE utilizó sus recursos —económicos, políticos y simbólicos— para adaptarse a la “liberalización”. El fin último de ese acomodo era lograr que el sindicato mantuviera su hegemonía. “La modernización del SNTE expresó con bastante fidelidad lo ocurrido en otras esferas de la vida nacional. Por una parte, no se puede negar que transitó hacia una organización más plural [...] No obstante, más que una transformación, se presenciaron cambios con sentido adaptativo que actualizaron, sin romper, los vínculos con el Estado”.²⁵⁵

Años después, la cúpula del SNTE mantuvo su discurso en línea con los cambios que necesitaba la educación, siempre con el propósito declarado de mejorar su calidad. Cuando la entrevistó el periodista Andrés Oppenheimer en 2010, Gordillo se declaraba a sí misma como “la mayor impulsora del cambio educativo”. Afirmaba también, desde 1992, que para el fortalecimiento del SNTE era deseable elevar la calidad de la educación, “o sea, mejorar nuestra materia de trabajo, preocuparnos por tener propuestas, comprometernos con ellas, y junto con el gobierno y los padres de familia, elevar la calidad de la educación”.²⁵⁶ Sin embargo, las razones para cambiar el discurso han fluctuado, al pasarse de la necesidad de adaptación a un cinismo abierto. En el pasado, Gordillo deseaba cambiar la imagen de un sindicato radical por la de uno con el que se podía trabajar, en aras de mantener unidad y fortaleza. Con el paso del tiempo, a falta de verdadero cambio, la imagen del sindicato como obstáculo para mejorar la educación se ha propagado, y la

²⁵⁴ Julián Gindín, “Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina: una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIII (37), 2008, p. 351.

²⁵⁵ Loyo Brambila, “Las ironías de la modernización...”, p. 59.

²⁵⁶ Oppenheimer, *op. cit.*, p. 352.

retórica ha caído en un vacío. Mientras que en público el sindicato se pronunciaba a favor de las reformas (e incluso propuso muchas de ellas), en privado sabotó o pervirtió su puesta en marcha. Su influencia se extendió a tal grado que, como dice Latapí, “sin el SNTE es imposible resolver satisfactoriamente cualquier problema, y con el SNTE [igual]”. Aunque no se trataba de una novedad, pues hubo facultades desplegadas desde el nacimiento del sindicato, lo cierto es que bajo las presidencias panistas ese órgano cobró más y más presencia, porque éstas carecieron de voluntad política y parecían “deberle” mucho a la maestra, a quien recompensaron con más posiciones en el sector.

Es una situación compleja, pues no se debe únicamente a la habilidad del sindicato, cuyos privilegios fueron en parte resultado de la complicidad de varios gobiernos. Un ejemplo que menciona Latapí del costo que tuvo para el sistema educativo la extralimitación del poder sindical se relaciona con el artículo 75 de la Ley General de Educación, aprobado en el Congreso por presiones del SNTE. Ese artículo eximió a los trabajadores de la educación de sanciones por infringir leyes educativas, lo que consolidó la impunidad como norma. La fortaleza del SNTE fue causa y consecuencia del “notorio debilitamiento del Estado”, promovido también por las políticas neoliberales vigentes durante más de dos décadas. Debido a la carencia de una agenda educativa centrada en la evaluación –como mecanismo saneador— y a la falta de voluntad o interés de los altos funcionarios en el sexenio calderonista,²⁵⁷ el SNTE pudo posicionarse como principal actor

²⁵⁷ Si a mediados de su mandato Calderón comenzó a postergar sus compromisos con la reforma educativa, con el tiempo prácticamente los abandonó. A principios de 2012 Lujambio se inscribió oficialmente como miembro del partido en el poder, el PAN, y comenzó un recorrido por el país como secretario estrella de Calderón, mediante lo cual se consolidó en la práctica como vocero político del presidente. Los medios pronto concluyeron que el mandatario estaba preparando a Lujambio para ser su candidato presidencial en 2012. En una entrevista que el periodista Andrés Oppenheimer sostuvo con Miguel Székely el 15 de abril de 2010, se confirmó que, desde muy temprano, a las dos o tres semanas de haber llegado a la Secretaría de Educación, Lujambio abrigó la idea de que podría aspirar a una candidatura en 2012, y eso cambió las prioridades y objetivos de la Secretaría. Se empezaron a hacer concesiones sin precedentes. Hubo mayor injerencia del

en la elaboración y ejecución del quehacer educativo, lo cual constituyó una novedad respecto a los gobiernos priistas.

sindicato en los contenidos educativos, en los libros de texto, en la formación de docentes y en todo lo imaginable. Cambió por completo el estilo de la SEP.

CONCLUSIONES GENERALES

El tema de la calidad educativa no es algo novedoso, sino que figura en las agendas internacional y mexicana desde 1980 al menos. En el primer capítulo aludí a ella como un concepto complejo, cuya definición depende del entorno social, político, económico, histórico, cultural y geográfico en que se gesté. Es también multidimensional, pues abarca todas las facetas de la educación: ambiente, gestión, procesos, recursos y resultados, a la par de la multiplicidad de actores involucrados y de beneficiarios finales (alumnos, padres de familia, empleadores).

En nuestro medio, cada vez con mayor énfasis, la calidad se asocia con la evaluación, porque en un mundo globalizado resulta indispensable contar con herramientas confiables para medir y monitorear la calidad educativa. La forma más certera de hacerlo, hasta ahora, ha sido mediante pruebas estandarizadas para los alumnos. A los puntajes altos o bajos de un país corresponderá una calidad educativa buena o deficiente. En el segundo capítulo esboqué un panorama general del caso de México. Los indicadores provenientes de la OCDE, la SEP, el INEE y otros más coinciden en señalar que el nivel de aprendizaje de nuestros escolares es muy insatisfactorio. Esto se debe en buena medida a ambientes educativos desiguales, gasto mal distribuido, infraestructura deficiente y carencias en la formación y capacitación de los maestros. Nada de esto es nuevo, se trata de un diagnóstico que ha persistido a lo largo de varias décadas. Lo novedoso fue que llegara el PAN a la presidencia, de lo cual se esperaban cambios sustantivos. Luego de esa alternancia, el Estado mantuvo la fe en las bondades de la liberación económica, que se extendería a otras

áreas de la vida pública. Persistió el deseo de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados, junto con la preocupación por alcanzar altos niveles de bienestar. Ese ambiente explica la gradual apertura del sistema educativo mexicano durante los sexenios panistas, a la que contribuyeron presiones en pro de la rendición de cuentas.

Entre los factores que alimentaron el interés por la calidad educativa durante los dos gobiernos panistas, destacan la participación de nuestro país en pruebas internacionales (con exhibición de los resultados), el surgir de órganos de la sociedad civil preocupados por la educación y el establecimiento del INEE. Sin embargo, en este período no hubo claridad ni plan integral, mucho menos un proyecto educativo de Estado, lo que se reflejó en dos fenómenos: la evaluación terminó convirtiéndose en un objetivo en sí mismo y se cedió al SNTE la elaboración de la política educativa.

En cuanto al primer punto, reconozco que la evaluación es un instrumento necesario que, más allá de sus debilidades, revela resultados e involucra a maestros, directores, supervisores, autoridades estatales y federales, organizaciones civiles y padres de familia. Aunque no de la manera más deseable, el tema se ha puesto en el centro del debate. Con la participación de México en los exámenes internacionales de la OCDE y la consolidación del INEE, se lograron avances en la evaluación y, hasta cierto grado, despuntó una cultura al respecto. Esto tiene importancia, porque en ejercicios anteriores los resultados de las pruebas –nacionales e internacionales— no eran públicos: se trataban como datos secretos, lo cual impedía a la sociedad conocer la situación del SEN y la urgencia de mejorarlo.

Actualmente, la población informada conoce el estado del SEN hasta el punto de un posible sobrediagnóstico. Sin embargo, hay mucha diferencia entre evaluar e informar. En general, los resultados de las evaluaciones no han servido de referente para concebir

políticas que encaren los problemas identificados y mejoren la calidad de los servicios. Como dice Manuel Gil Antón, una y otra vez se le ha tomado la temperatura al enfermo, pero no se le han administrado los medicamentos necesarios para curarlo. Entre 2007 y 2013, la SEP produjo más resultados estadísticos de los que el público pudiera digerir.²⁵⁸ La autoridad educativa olvidó que las pruebas son una herramienta que debe utilizarse para elevar la calidad de los servicios, pero no la única. Por eso, se encumbró al Estado evaluador como panacea para resolver los problemas de la calidad educativa.

Ángel Díaz Barriga ha hecho notar que “en ningún país coexisten un INEE, una Dirección General de Evaluación y más de 25 unidades estatales, todos apoyados con recursos públicos para realizar la misma tarea”.²⁵⁹ El costo nacional de aplicar más de cinco pruebas anuales a los estudiantes es enorme y altera el curso del año escolar. Por eso el autor concluía que no tenemos un sistema coherente para evaluar, sino una extraña agrupación de programas que responden a varios problemas y que engendran una especie de Frankenstein en el terreno educativo mexicano.

La relación corporativa entre la Secretaría y el sindicato ha sido una limitante para impulsar la calidad. Decía Gilberto Guevara Niebla que el poder se concentra en la SEP y en el SNTE que han cogobernado la política educativa en todo el territorio nacional. El poder de la cúpula sindical se acrecentó hasta niveles inverosímiles durante las presidencias

²⁵⁸ Hoyo, art. cit.

²⁵⁹ Ángel Díaz Barriga, “La era de la evaluación en la educación mexicana. La gestación de un sistema burocrático de control bajo la bandera de la calidad”, *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva 2006*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 2006, p. 33.

panistas. Desde que aceptó firmar la ACE, el gobierno renunció a su deber de desempeñarse como rector de la educación nacional.²⁶⁰

Esbozo un par de conclusiones generales. La primera atañe a la necesidad de producir y desarrollar un sistema de evaluación que integre los esfuerzos en la materia a la luz de objetivos comunes, orientados a mejorar la calidad de la educación. Por supuesto, no se trata de una recomendación nueva, sino que ha estado presente desde el programa educativo de Salinas cuando menos. Aunque el sistema exista en un plano abstracto, no hay evidencias claras de su funcionamiento concreto ni de sus resultados. La segunda conclusión es que el gobierno debe dismantelar el poder desmedido del SNTE hasta reducir su papel —como proponen algunos investigadores— a la negociación de aspectos estrictamente laborales (que es el propósito natural de los sindicatos); limitar el control que éste tiene sobre puestos intermedios y altos, sobre la carrera laboral de los docentes y sobre las comisiones mixtas; y, por último, permitir la creación de otros sindicatos (la “afiliación automática” no debería existir), así como alentar la transparencia y la democratización del SNTE.

²⁶⁰ Carlos Ornelas, “El dilema de Lujambio”, *Excélsior*, 30 de marzo de 2011. <http://www.excelsior.com.mx/node/725929>

EPÍLOGO

El PAN recibió un voto de castigo en la elección presidencial de 2012 con el triunfo del priista Enrique Peña Nieto por un margen de 6.6% respecto a su rival más cercano. El nuevo mandatario empezó su gestión con el pie derecho. Supo agrupar a los partidos políticos de mayor peso en el Pacto por México, del que se sirvió para impulsar una ola de reformas en varios frentes,²⁶¹ que sus antecesores no intentaron siquiera. Desde el comienzo del sexenio, uno de los temas prioritarios fue la educación.

Peña Nieto lanzó una reforma educativa de gran envergadura, que a no pocos sorprendió, porque los dos gobiernos anteriores fortalecieron el pacto corporativo con el sindicato. En diciembre de 2012 envió al Congreso la iniciativa correspondiente, que se aprobó en ese mismo mes y se promulgó el 26 febrero de 2013. Del mismo año data la legislación secundaria: se modificó la Ley General de Educación (LGE) y se adoptaron dos nuevas, la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). Entre las modificaciones a la LGE, se estipuló que “todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad” (artículo 2º). Por primera vez se definió la calidad como propósito de la formación escolar que ofrece el Estado y como elemento central del derecho a la educación. Podría decirse que la reforma educativa se sustenta en dos grandes pilares: la profesionalización docente y la evaluación de la enseñanza. La primera tiene base legal en la LGSPD, que regula el ingreso, la

²⁶¹ Durante los dos primeros años de gobierno se aprobaron 11 reformas: energética; de telecomunicaciones; en materia de competencia económica; financiera; hacendaria; laboral; educativa; del Código Nacional de Procedimientos Penales; de la Ley de Amparo; política-electoral y relativa a transparencia.

promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes en el SEN; dice Sylvia Schmelkes que esta ley “se concentra en dar atención al desorden laboral que se había creado a lo largo de varias décadas por la falta de control sobre las carreras docentes”,²⁶² ya que proscribió la venta y la herencia de plazas. El segundo pilar es la autonomía del INEE. Las reformas de 2013 al artículo 3° constitucional atribuyen al Instituto la función de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del SEN en el tramo de educación obligatoria. A las funciones que el INEE venía desempeñando desde 2002, se añaden las de “expedir lineamientos para el SPD” y “emitir directrices”. También se le otorgó la atribución de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, constituido por las autoridades federales y locales en la materia y por el propio Instituto, tema que estuvo en la agenda durante al menos una década. La reforma incluye muchos y variados temas relacionados con la educación,²⁶³ pero quisiera interpretarla en una perspectiva política. La propuesta central que esgrimió Emilio Chuayffet, el primer secretario de Educación de Peña Nieto, fue recuperar la rectoría del Estado, lo cual sentaría las bases para acabar con el corporativismo y de paso disminuir el control del SNTE sobre la carrera laboral de los docentes.

Loyo observa que la reforma se divide en dos etapas. El punto de arranque en la primera fue la decisión del Ejecutivo de procesar judicialmente y encarcelar a la otrora poderosa líder del SNTE, la maestra Gordillo, intocable durante los sexenios panistas. Este acto inusitado elevó la popularidad del presidente y fortaleció su legitimidad. La neutralización del SNTE era requisito para permitir los cambios jurídicos que fueron el

²⁶² Sylvia Schmelkes “Reforma de la educación” en Raúl Martínez Almazán (coord.), *Los avances del México contemporáneo: 1955–2015*, Tomo IV, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, p. 101.

²⁶³ Entre otros: la autonomía de gestión de las escuelas, la nueva etapa de las escuelas de tiempo completo, el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). Este último tenía como objetivo institucionalizar el censo de maestros, estudiantes y escuelas, que se llevó a cabo a finales de 2013 para precisar el número de maestros, salarios, escuelas y estado de la infraestructura para la educación básica.

verdadero corazón de esta primera etapa.²⁶⁴ La segunda, de puesta en práctica, se asoció con la llegada a la SEP de Aurelio Nuño, quien desde la presidencia había participado ya en la hechura de la reforma. Aunque sean obvios los beneficios de adoptar reglas que impongan el mérito como principio rector, en vez de mantener el sistema clientelar y patrimonialista que han regenteado las camarillas del SNTE, lo cierto es que la reforma hoy sufre serios cuestionamientos. Voces críticas señalan que no es educativa sino laboral o, en todo caso, administrativa, que peca de “centralizada”, por no dar importancia al diálogo con los principales actores involucrados, que estuvo marcada por la premura y que se ha caracterizado por una campaña mediática contra el magisterio. De ahí que la reforma dependa mucho del apoyo de organismos internacionales, de empresarios y de unas cuantas organizaciones de la sociedad civil (la principal es Mexicanos Primero).²⁶⁵

A marchas forzadas, el INEE ha sacado adelante su trabajo y recibido reconocimiento a cambio, pero también ha enfrentado cuestionamientos por el nuevo papel que desempeña respecto al SPD. Las atribuciones de las autoridades educativas y del INEE no están claramente definidas y eso crea confusión: los consejeros dirigen sus conocimientos especializados a fortalecer el carácter técnico del Instituto quizá más que a figurar en la arena política, toda vez que éste se debate entre sus vocaciones de órgano técnico y órgano de autoridad. El SNTE no ha perdido sus posiciones, sólo está agazapado. A la cabeza se quedó Juan Díaz, alguna vez operador principal de la maestra. Aunque se le excluyó de la discusión de la LGSPD, en contraste con la práctica del pasado inmediato, sigue recibiendo enormes sumas de dinero sin rendir cuentas: “segmentos fundamentales de

²⁶⁴ Aurora Loyo, “La dimensión política de la reforma educativa”, *Nexos*, 27 de enero de 2016, <http://educacion.nexos.com.mx/?p=143>

²⁶⁵ *Ibidem*.

ese imperio están intactos. Sólo cambiaron de manos”.²⁶⁶ Es posible que los priistas intenten controlar a los maestros por medio del SNTE, lo que Ornelas califica de error estratégico: “la permanencia del SNTE es un antídoto contra los cambios; si sobrevive el sindicato, la rectoría del Estado en la educación será como una ilusión”.²⁶⁷

A casi tres años de promulgada, no es posible pronunciar un veredicto final sobre la reforma educativa. Día a día provoca nuevas reacciones, y son más notorias las de resistencia que las de apoyo. Las autoridades, por no abrirse al diálogo, contribuyen a la polarización de opiniones sobre el tema. Por el momento no podemos saber si la reforma educativa de Peña Nieto fue la más ambiciosa de las que propuso, si terminará por desvirtuarse o si será el mejor legado de su sexenio.

²⁶⁶ Roberto Rock, “Juan Díaz y las pesadillas del SNTE”, *El Universal*, 8 de enero de 2016.

²⁶⁷ Carlos Ornelas, “Reformas en educación: mi posición”, *Excélsior*, 8 de enero de 2014.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AC	Asociación Civil
ACE	Alianza por la Calidad Educativa
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BM	Banco Mundial
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CEA	Confederación de Educadores Americanos
CED	Comités Ejecutivos Delegacionales
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CES	Comités Ejecutivos Seccionales
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Cinvestav	Centro de Investigaciones Avanzadas del Instituto Politécnico Nacional
CM	Carrera Magisterial
CNN	Cable News Network
CNPD	Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes
Comce	Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología, A.C.
CONACULTA	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (actualmente Secretaría de Cultura)
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CT	Centro de Trabajo
DF	Distrito Federal (actualmente Ciudad de México)

DGEP	Dirección General de Evaluación de Políticas
Encrave	Encuesta Nacional sobre Creencias, Actitudes y Valores
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
ENMS	Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio
Excale	Examen para la Calidad y el Logro Educativo
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FEMSA	Fomento Económico Mexicano, S.A.B. de C.V
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
IDANIS	Instrumento Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria
IDCIEN	Instrumento de Diagnóstico y Clasificación para el Ingreso a la Educación Normal
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement (Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo)
IEESA	Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IFE	Instituto Federal Electoral
IIFE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIDE	Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LGE	Ley General de Educación
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
LINEE	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

LLECE	Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad Educativa
NOM	Norma Oficial Mexicana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEIF	Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista
ONG	Organización no gubernamental
PAN	Partido Acción Nacional
PEFEN	Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal
PERCE	Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
PIB	Producto Interno Bruto
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PIFIEMS	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional de la Educación Media Superior
PISA	Programme for International Student Assessment (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Pronaedu	Programa Nacional de Educación 2001-2006
PRONAP	Programa Nacional para la Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio
Prosedu	Programa Sectorial de Educación 2007-2012
RE	Representaciones de Escuela
SEM	Sistema Educativo Mexicano
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFCSP	Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicios
SIGED	Sistema de Información y Gestión Educativa

SITEM	Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación en México
SIN	Sistema Nacional de Investigadores
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
TALIS	Teaching and Learning International Survey (Encuesta Internacional de Aprendizaje y Enseñanza)
TIMSS	Trends in International Mathematics and Sciences Study (Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UCLA	Universidad de California en Los Ángeles
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

BIBLIOGRAFÍA

- Aceves Estrada, Ana María, “Evaluaciones de la SEP a docentes de educación básica” en Gilberto Guevara Niebla et al. (coords.), *La evaluación docente en México*, INEE, México, 2015, pp. 40-63.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992.
- Alcántara Santuario, Armando, “Algunos saldos de la política educativa en la primera década del siglo XXI”, 2011.
<http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=959>
- Allen, Danielle y Rob Reich (eds.), *Education, justice and democracy*, The University of Chicago Press, 2013.
- Alonso Concheiro, Antonio, “Calidad en la educación: significado y medición” en Fernando Solana, *Educación: visiones y revisiones*, México, Siglo XXI, 2006, pp. 181-191.
- Andere, Eduardo, *La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?*, México, Editorial Planeta, 2003.
- _____, *Finlandia: el éxito en PISA y más allá comienza en primaria y más atrás*, México, Editorial Priz Impresos, 2008.
- _____, *El poder de PISA. Listas de ranking y mejores prácticas en educación internacional*, México, Nuevo Pensamiento, 2010.
- Arnaut, Alberto, *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1994*, México, CIDE, 1996.
- _____, “Origen y evaluación de la profesión docente en México”, versión corregida y aumentada de la ponencia presentada en el seminario *La renovación del oficio del docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*, IPE-UNESCO, Buenos Aires, 9-11 de noviembre de 2005.
- _____, y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México*, Educación, Tomo VII, México, El Colegio de México, 2010.
- _____, “Gestión del sistema educativo federalizado, 1992–2010”, *Los grandes problemas de México*, Educación, Tomo VII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 233-270.
- Báez de la Fe, Bernardo F., “El movimiento de escuelas eficaces para la innovación educativa”, *Revista de Educación*, Universidad de La Laguna, Tenerife, núm. 294, 1991, pp. 407–426.
- Backhoff Escudero, Eduardo, “La educación en tiempos de Felipe Calderón”, *Observatorio Académico Universitario*, 30 de agosto de 2012.
<http://red-academica.net/observatorio-academico/2012/09/03/la-educacion-en-tiempos-de-felipe-calderon/>
- Barquín Álvarez, Manuel, “Reflexiones sobre la evaluación educativa para mejorar la calidad de la educación” en SEP, *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y*

- evaluación*, Seminario Marco Normativo para la Calidad Educativa, Ciudad de México, 2002.
- Bianchetti, Roberto Gerardo, “Educación de calidad: uno de los dilemas fundamentales para las políticas educativas que se propongan demostrar que ‘otro mundo es posible’”, *Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE)*, abril de 2009.
http://www.forolatino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_26/referencias26.htm
- Blanco Bosco, Emilio, *Los límites de la escuela: educación, desigualdad y aprendizajes en México*, México, El Colegio de México, 2011.
- Brunner, José Joaquín, “Concepto de calidad en educación”, presentación en el *Seminario Calidad de la Educación y su Certificación: Los Desafíos que Vienen*, realizado por la Fundación Del Río–Arteaga, La Serena, 10 noviembre de 2006.
- Calderón Alzati, Enrique, “La prueba de ENLACE”, *La Jornada*, 10 de abril de 2010.
- Calderón, David, *Contra la pared. Estado de la educación en México 2009*, Mexicanos Primero, 4 de noviembre de 2009.
- _____, *Brechas: estado de la educación en México 2010*, Mexicanos Primero, 16 de noviembre de 2010.
- Calderón, Felipe, Cuarto Informe de Gobierno, México, 2010.
- _____, Sexto Informe de Gobierno, México, 2012.
- Casassus, Juan, *Primer estudio internacional comparativo sobre el lenguaje y matemáticas y factores asociados para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*, Santiago de Chile, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO, 2000.
- Castro Moreno, Yuriria, Martha Curiel Méndez y Margarita Ruiz, *Licenciatura en Educación Primaria: Análisis de contenidos*, documento elaborado para la Comisión de Impulso a la Calidad Educativa de la Cámara de Diputados, México, diciembre de 2010.
- Cherem, Silvia, *Examen final: la educación en México (2000–2006). La voz de los expertos*, México, DGE Ediciones, 2006.
- Ciscomani, Francisco, prólogo de Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, pp. 9-10.
- Colclough, Christopher, et al., *Educación para todos. El imperativo de la calidad 2005*, París, Ediciones UNESCO, 2004.
- Coll Lebedeff, Tatiana, “El INEE y su dilema: evaluar para cuantificar y clasificar o para valorar y formar”, en César Navarro Gallegos (coord.), *La mala educación en tiempos de la derecha*, México, UPN–Porrúa, 2005, pp. 47-97.
- Debate Educativo, “Carrera Magisterial”, *Observatorio Ciudadano de la Educación*, julio de 1999.
- Del Valle, Sonia, “Revela ENLACE estancamiento”, *Reforma*, 31 de agosto de 2010.
- De la Orden Hoz, Arturo, “Evaluaciones de logro comparables en el tiempo” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, pp. 62-64.
- Delgado, Alejandra et al. (coords.), *INEE, Una década de evaluación 2002-2012*, 2012.

- Delgado Acosta, Ma. del Carmen Rosa, “Los indicadores educativos”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 11 de marzo de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-354.htm>.
- Diario Oficial de la Federación*, 9 de julio de 1993.
- _____, 9 de febrero de 2012.
- Díaz Barriga, Ángel, “La era de la evaluación en la educación mexicana. La gestación de un sistema burocrático de control bajo la bandera de la calidad”, *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva 2006*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 2006, pp. 31-76.
- Díaz Gutiérrez, María Antonieta, “La participación de México en pruebas internacionales” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, pp. 72-78.
- Dresser, Denise, “México amurallado”, comentario en el panel *Contra la pared. Estado de la educación en México 2009*, Mexicanos Primero, 4 de noviembre de 2009.
- Educación a Debate
<http://educacionadebate.org.mx/category/somos/>
<http://educacionadebate.org/39192/defiende-sep-resultados-de-ENLACE/#.UG4IJE27VEA>
- Edwards, Verónica, *El concepto de la calidad de la educación*, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC, 1991.
- Flores Crespo, Pedro, “En busca de nuevas explicaciones sobre la relación entre educación y desigualdad. El caso de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl”, *Consejo Mexicano de Investigación Educativa*, VII (16), 2002, pp. 537-576.
- _____ y Dulce Carolina Mendoza, “La política de profesionalización docente dentro del marco de la Alianza por la Calidad Educativa: un análisis basado en coaliciones”, reporte de investigación, INIDE, Universidad Iberoamericana, junio de 2010.
- Gaceta Parlamentaria*, 14 de octubre de 2002.
- Galán, José, “El SNTE, lastre para elevar la calidad de la enseñanza: OCDE”, *La Jornada*, 28 de octubre de 2006.
- Gil Antón, Manuel, “¿A dónde vamos con ENLACE?”, *El Universal*, 18 de junio de 2011.
- _____, “¿Es la ruta correcta doctor?”, *El Universal*, 1 de septiembre de 2012.
- Gindin, Julián, “Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina: una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIII (37), 2008, pp. 351-375.
- Góngora Soberanes, Janette et al., “El SNTE en su encrucijada: política o educación”, *Laboratorio de Políticas Públicas*, núm. 32, 2008, pp. 10-23.
- Gómez Antón, Francisco, *Educación e ineficacia*, Ediciones Universidad de Navarra, 1974.
- Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- _____, “Para desmontar el dinosaurio”, *Nexos*, núm. 401, mayo de 2011.
- _____ et al. (coords.), *La evaluación docente en México*, INEE, México, 2015.
- Hanushek, Eric A., “Outcomes, costs and incentives in schools” en Eric A. Hanushek y Dale W. Jorgenson (eds.), *Improving America's schools: the role of incentives*, Board on science,

- technology, and economic policy*, Washington, D.C., National Academies Press, 1996, pp. 28-51.
- _____, “Why quality matters in education”, *Finance and Development*, XLII (2), 2005, pp. 15-19.
- Heredia, Blanca, “PISA 2009: la mediocridad y la duda como horizonte”, *La Razón*, 16 de diciembre de 2001.
http://razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id_article=58419
- _____, “Lo bueno, lo malo y lo feo: los saldos de Calderón en educación”, *La Razón*, 30 de noviembre de 2012.
<http://www.razon.com.mx/spip.php?article150211>
- _____, “¿Por qué importa PISA?”, *La Razón*, 13 de diciembre de 2013.
http://www.razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id_article=199285
- Hernández Navarro, Luis, “La fabricación del mito: educación y empresarios”, *La Jornada*, 23 de noviembre de 2010.
<http://www.jornada.unam.mx/2010/11/23/opinion/021a2pol>
- Hevia, Felipe, *et al*, “¿Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil”, Diagnóstico de la Coalición Ciudadana por la Educación, 2001, México.
- Hoyo, Rafael E., “La evaluación que no evalúa”, *Nexos*, 1 de octubre de 2014.
<http://www.nexos.com.mx/?p=22744>
- INEE, *La calidad de la educación básica en México. Primer informe anual*, 2003.
- INEE, *Panorama Educativo de México: Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2003*.
- INEE, *Panorama Educativo de México 2012*.
- Latapí Sarre, Pablo, *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- _____, *Finale Prestissimo. Pensamientos, vivencias y testimonios*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- López Acevedo, Gladys, “SNTE y partidos propician el rezago educativo advierte el Banco Mundial”, *La Jornada*, 3 de febrero de 2007.
- Loyo Brambila, Aurora, “Las ironías de la modernización: el caso del SNTE” en Aurora Loyo (comp.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Plaza y Valdés Editores, 1997, pp. 23-62.
- _____, “Sindicalismo magisterial y educación en un contexto de pugnas partidarias”, *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva 2002. Tomo II*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 2003, pp. 143-153.
- _____, “El sello de la alternancia en la política educativa: México 2000-2005”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XI (30), 2006, pp. 1065-1092.
- _____, “Política educativa y actores sociales”, *Los grandes problemas de México*, Educación, Tomo VII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 185-208.

- _____, “La dimensión política de la reforma educativa”, *Nexos*, 27 de enero de 2016.
<http://educacion.nexos.com.mx/?p=143>
- Márquez Jiménez, Alejandro, “Hacia un mejor uso de la evaluación educativa en México: no basta saber dónde está el tesoro...” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, pp. 146-147.
- Martínez Olivé, Alba, “Recuento de una década de evaluación docente” en Gilberto Guevara Niebla et al. (coords.), *La evaluación docente en México*, INEE, 2015, pp. 27-39.
- Martínez Rizo, Felipe, “La desigualdad en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, XII (2), 1992, pp. 59-120.
- _____, “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 27, 2001, pp. 35-56.
- _____, “Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, VII (16), 2002, pp. 415-444.
- _____, “Calidad en vías de desarrollo” en Silvia Cherem, *Examen final: la educación en México (2000-2006). La voz de los expertos*, México, DGE Ediciones, 2006, pp. 67-80.
- _____ y Emilio Blanco “La evaluación educativa: experiencias, avances y desafíos”, *Los grandes problemas de México*, Educación, Tomo VII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 89-124.
- _____, “El proyecto del INEE y sus primeros años” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, pp. 16-23.
- McKinsey & Company, “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos”, septiembre de 2007.
- Melgar, Ivonne, “Elba acotada ¿una ilusión?”, *Excélsior*, 15 de diciembre de 2012.
- Meyer, Lorenzo, “La pobreza en México. Aproximación al gran problema histórico”, *Comercio Exterior*, LV (8), 2005, pp. 684-691.
- “México lee”, Programa de Fomento para el Libro y la Lectura, Gobierno de México, SEP-CONACULTA, 2008.
- Morin, Edgar, “La epistemología de la complejidad”, *Gazeta de Antropología*, núm. 20, 2004.
http://www.ugr.es/~pwlac/G20_02Edgar_Morin.html
- Muñoz Armenta, Aldo, “El corporativismo y las plazas a concurso”, *Observatorio Ciudadano de la Educación*, 1 de agosto de 2008.
- _____, “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIII (37), 2008, pp. 377-417.
- _____, “El peso del corporativismo en la representación democrática: el caso del SNTE en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados” en Luis Béjar Algazi, *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Porrúa, 2009, pp. 245-279.
- Muñoz Izquierdo, Carlos, *Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe*, México, Universidad Iberoamericana, 2004.
- _____ y Marisol Silva Laya, “La educación básica” en Luis Calva, *Agenda para el desarrollo: educación, ciencia, tecnología y competitividad*, México, UNAM, 2007, pp. 33-50.

- _____, *¿Cómo puede la educación contribuir a la movilidad social? Resultados de cuatro décadas de investigación sobre la calidad y los efectos socioeconómicos de la educación*, México, Universidad Iberoamericana, 2009.
- Navarro Gallegos, César (coord.), *La mala educación en tiempos de la derecha*, México, UPN–Porrúa, 2005.
- Nieto de Pascual Pola, Dulce María, *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*, OCDE, octubre de 2009.
- Observatorio Ciudadano de la Educación.
<http://www.observatorio.org/bienvenida.html>
http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate16_NOMago08.html
- OCDE, *Evaluación y reconocimiento de la calidad docente: prácticas internacionales*, París, Ediciones OCDE, 2009.
- _____, *PISA 2012 results: What makes schools successful? Resources, policies and practices. Volume IV*, Paris, OECD Publishing, 2014.
- Ochoa Galindo, Jesús, “Las lecciones de la Universidad Autónoma de Coahuila” en Silvia Cherem, *Examen final: la educación en México (2000–2006). La voz de los expertos*, México, DGE Ediciones, 2006, pp. 99-104.
- Oppenheimer, Andrés, *¡Basta de historias!: la obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, México, Editorial Debate, 2010.
- Ornelas, Carlos, “El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIII (37), 2008, pp. 445-469.
- _____, “El dilema de Lujambio”, *Excélsior*, 30 de marzo de 2011.
<http://www.excelsior.com.mx/node/725929>
- _____, “Camarillas”, *Nexos*, núm. 401, mayo de 2011.
- _____, “El INEE: un cuarto de autonomía”, *Excélsior*, 23 de mayo de 2012.
- _____, “Rectoría de Estado”, *Excélsior*, 19 de diciembre de 2012.
- _____, “Reformas en educación: mi posición”, *Excélsior*, 8 de enero de 2014.
- Pescador Osuna, José Ángel, “Contribución del INEE al desarrollo de la educación en México” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, pp. 168-171.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012.
- Prawda, Juan y Gustavo Flores, *México educativo revisitado: reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*, México, Océano, 2001.
- Presidencia de la República
<http://www.presidencia.gob.mx/prensa/sep/?contenido=41173>
- Programa Nacional de Educación 2001–2006.
- Programa Sectorial de Educación 2007–2012.
- Raphael, Ricardo, *Los socios de Elba Esther*, México, Editorial Planeta, 2007.
- Robles Vásquez, Héctor Virgilio, “Experiencias, aportaciones y aprendizajes en la construcción de sistemas de indicadores educativos para México” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, pp. 30-35.

- Rock, Roberto, “Juan Díaz y las pesadillas del SNTE”, *El Universal*, 8 de enero de 2016.
- Rozenberg, Dino, “ONG lucha por reformar la educación”, *CNN Expansión*, 26 de octubre de 2007.
<http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2007/10/26/cabildeo-por-la-educacion?q=1289055653>
- Sánchez Moguel, Andrés, “La evaluación de resultados nacionales de aprendizaje” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, pp. 50-54.
- Santibáñez, Lucrecia M., “¿Están mal pagados los maestros? Estimado de los salarios relativos del magisterio”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXII (2), 2002, pp. 9-41.
- _____, et al., “Conflicto y poder: el sindicato de maestros y la calidad educativa en México”, *Bienestar y política social*, III (2), 2007, pp. 25-46.
- _____, “Reforma educativa: el papel del SNTE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIII (37), 2008, pp. 419-443.
- _____, y José Felipe Martínez, “Políticas de incentivos para maestros: carrera magisterial y opciones de reforma”, *Los grandes problemas de México*, Educación, Tomo VII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 125-158.
- Schargel, Franklin, *La Calidad Total en la educación*, México, Instituto de Educación de Aguascalientes, 1995.
- Schmelkes, Sylvia, “Reforma de la educación” en Raúl Martínez Almazán (coord.), *Los avances del México contemporáneo: 1955–2015*, Tomo IV, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, pp. 89-108.
- SEP, *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*, Seminario Marco Normativo para la Calidad Educativa, Ciudad de México, 2002.
- Sheridan, Guillermo, “La lectura en México/1”, *Letras Libres*, abril de 2007.
<http://www.letraslibres.com/revista/columnas/la-lectura-en-mexico1>
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, “Declaración de Principios”, artículo 5, 2004.
- _____, *10 propuestas para asegurar la calidad de la educación pública*, 1er Congreso Nacional de Educación, noviembre de 1994.
- Suma por la Educación
<http://www.sumaporlaeducacion.org.mx/quienesomos.html>
- Street, Susan, “El SNTE y la política educativa, 1970-1990”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 54, 1991, pp. 45-72.
- TALIS 2008.
- Tamez Guerra, Reyes, “El INEE a diez años de su creación” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, pp. 24-25.
- Tapia, Luis Arturo y Graciela Bensusán, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 168, 2011, pp. 17-32.
- UNESCO, *Education for all. Global monitoring report*, Santiago de Chile, 2005.

UNICEF, “Defining quality in education”, documento de trabajo presentado en la reunión del Grupo de Trabajo Internacional en Educación, en Florencia, documento núm. UNICEF/PD/ED/00/02, Nueva York, 2000.

Wolff, Laurence. “Las evaluaciones educativas en América Latina: avance actual y futuros desafíos”, *PREAL*, documento núm. 11, Washington–Santiago, julio de 1998.

Zomosa Signoret, Andrea *La participación de México en la OCDE 1994–2000*, Jornadas 147, México, El Colegio de México, 2005.

Zorrilla, Margarita, “¿Qué sigue? El INEE: entre lo instituido y lo instituyente” en Alejandra Delgado et al. (coords.), *INEE Una década de evaluación 2002-2012*, INEE, 2012, pp. 156-163.

<http://www.educacion.org.mx/frames/fmed/main.htm>

<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/353215.preescolar-obligatorio-revela-las-graves-consecuencias-de-legislar-a-la-ligera.html>

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

<http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2008/12/23/index.php?section=cultura&article=012n1>

<http://www.mexicanosprimero.org/mexicanos-primero/iquienes-somos.html>