

## Reformas educativas en Latinoamérica: realidades y perspectivas

### Comparativo regional

Claudia Uribe  
Regina Cortina  
Robert Arnové  
Christian Bracho  
Thomas Luschei  
Fernanda Pineda  
Ernesto Treviño

### Balances históricos

Francisco Miranda  
Antonio Ávila Díaz  
Aurora Loyo

### Nuevos paradigmas

Patricia Vázquez del Mercado  
Ricardo Cuenca  
Cecilia Espinosa

### Experiencia española

Álvaro Marchesi  
Eva María Pérez

Com textos traduzidos  
para o português





# Bitácora

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Año 4, núm. 12 / noviembre 2018 - febrero 2019

## EDITORIAL

- 3** Mensaje de los editores

## CARTA NÁUTICA

- 6** Programa de Mediano Plazo del SNEE (2016-2020): balance general, acciones relevantes y fortalecimiento de capacidades al 2017  
Adriana Guadalupe Aragón Díaz

## INVITADO

- 8** La política educativa de México en el contexto de América Latina  
Pablo Cevallos Estarellas  
Néstor López

## VOCES DE LA CONFERENCIA

- 16** Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en educación: retos y prospectiva  
Patricia Vázquez del Mercado
- 22** Las reformas educativas en América Latina: recuento y perspectivas desde México  
Antonio Ávila Díaz

## ASÍ VAMOS

- 34** Reformas educativas en América Latina y evaluación para la calidad de la educación

## HOJA DE RUTA

- 36** Evaluación de políticas y uso de sus resultados: las directrices del INEE  
Francisco Miranda López

## REPORTE ESPECIAL: REFORMAS, DESAFÍOS Y NUEVOS PARADIGMAS

- 42** ¿Qué queda hoy de la gran ola de reformas educativas de los años noventa en América Latina?  
Aurora Loyo
- 49** Un modelo de evaluación para el desarrollo profesional de los maestros en España  
Álvaro Marchesi  
Eva María Pérez
- 61** El retorno de lo político: educación y democracia en América Latina  
Ricardo Cuenca
- 68** Un nuevo paradigma en el ordenamiento educativo  
Cecilia Espinosa Bonilla

## ITINERARIO

- 72** Miscelánea de recomendaciones

## DOSSIER: LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

- 74** Reformas educativas en América Latina: un estudio comparado  
Claudia Uribe  
Regina Cortina  
Robert Arnové  
Christian Bracho  
Thomas Luschei  
Fernanda Pineda  
Ernesto Treviño

## NUESTRO ALFABETO: LETRA M

- 90** Magisterio (profesionalización)

## ARTIGOS EM PORTUGUÊS

- 94** O que resta hoje da grande onda de reformas educativas dos anos noventa na América Latina?  
Aurora Loyo
- 98** O retorno do político: educação e democracia na América Latina  
Ricardo Cuenca
- 103** Reformas educativas na América Latina: um estudo comparativo  
Claudia Uribe  
Regina Cortina  
Robert Arnové  
Christian Bracho  
Thomas Luschei  
Fernanda Pineda  
Ernesto Treviño

## Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

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

Año 4, núm. 12, noviembre 2018-febrero 2019

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

Hecho en México. Prohibida su venta.

### Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

#### Junta de Gobierno

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

#### Unidad de Administración

Miguel Ángel de Jesús López Reyes, titular

#### Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

Jorge Antonio Hernández Uralde, titular

#### Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

Rolando Erick Magaña Rodríguez, encargado

#### Unidad de Normatividad y Política Educativa

Francisco Miranda López, titular

#### Coordinación Ejecutiva de la Junta de Gobierno

Tomislav Lendo Fuentes, titular

#### Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federales

José Roberto Cubas Carlin, titular

#### Órgano Interno de Control

José de la Luz Dávalos, encargado

#### Directorio Gaceta

José Luis Gutiérrez Espíndola  
[jgutierrez@inee.edu.mx](mailto:jgutierrez@inee.edu.mx)

#### Dirección

Blanca Estela Gayosso Sánchez  
[bgayosso@inee.edu.mx](mailto:bgayosso@inee.edu.mx)

#### Coordinación

José Arturo Cosme Valadez  
[arcosmev@inee.edu.mx](mailto:arcosmev@inee.edu.mx)

#### Editor responsable

## Gestión de contenido y desarrollo editorial

### LACANTI

Efrén Calleja Macedo  
Dirección editorial

Benito López Martínez  
Dirección de arte

María Magdalena Alpizar Díaz  
Coordinación editorial

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

Portada e ilustraciones  
Claudia Navarro

Fotografía  
Graciela Zavala Segreste

Traducción al portugués  
Camila Teicher

Traducción al inglés  
Fred Rogers | Tiosha Bojórquez

### Apoyo institucional

Difusión, micrositio y redes  
Dirección General de Comunicación Social

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

Recursos financieros y materiales  
Dirección General de Administración y Finanzas

Registro y derechos de autor  
Dirección General de Asuntos Jurídicos

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

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

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

Titular de la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación  
Rolando Erick Magaña Rodríguez, encargado

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

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

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

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

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

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

Editor responsable de la Gaceta  
José Arturo Cosme Valadez

*Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*. Año 4, núm. 12, noviembre 2018-febrero 2019, es una publicación cuatrimestral del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) a cargo de la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación del INEE, para contribuir al diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Barranca del Muerto No. 341, Col. San José Insurgentes, Deleg. Benito Juárez, C.P. 03900, México, D. F. Tel.: (55) 5482-0900. [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx). Editor responsable: Arturo Cosme Valadez / [arcosmev@inee.edu.mx](mailto:arcosmev@inee.edu.mx). **Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo:** 04-2014-103013323800-109, ISSN: 2395-9746. **Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo (versión digital):** 04-2015-052609471000-203, ISSN: 2448-5152, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Licitud de Título y Contenido, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación en trámite. Permiso SEPOMEX en trámite. Este número de la Gaceta (año 4, núm. 12) se imprimió en el mes de noviembre de 2018 en Impresos Santiago, Trigo 80-B, Col. Granjas Esmeralda, 09810, Ciudad de México. Teléfonos:

(55) 5646-2401, 02 y 03. <[cha@impresosantiago.com](mailto:cha@impresosantiago.com)>. El tiraje consta de 3 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

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

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2018). *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa* 4 (12) (noviembre-febrero).

#### Comentarios y sugerencias:

[gacetapnee@inee.edu.mx](mailto:gacetapnee@inee.edu.mx)  
[pnee@inee.edu.mx](mailto:pnee@inee.edu.mx)



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



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



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



Consulte el catálogo de publicaciones en línea del INEE: [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)

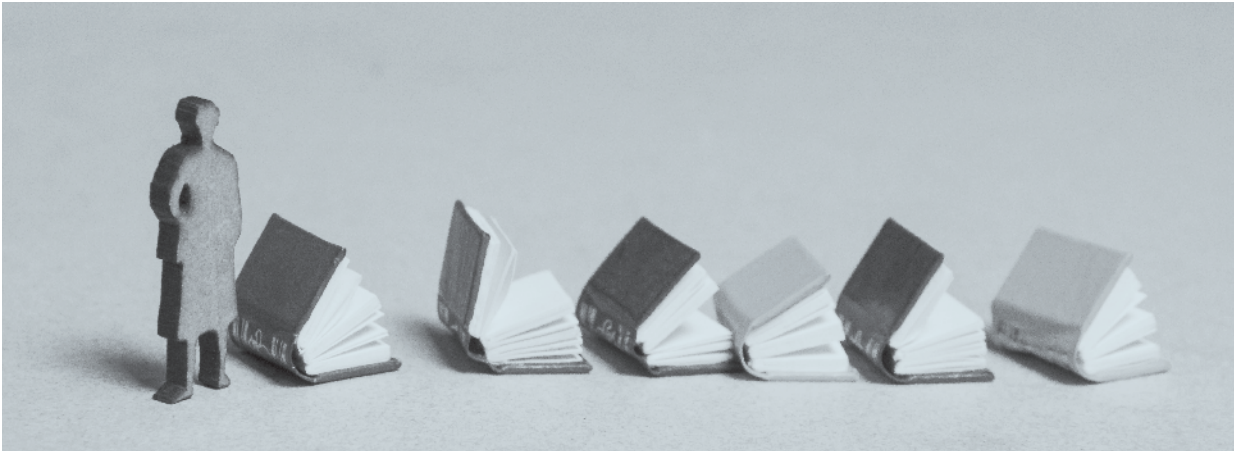


INEE Youtube <http://goo.gl/fHRDvC>



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

## Editorial



**M**uchos países en América Latina, al igual que México, enfrentan entre sus principales problemas la deficiente calidad educativa y la falta de equidad en su distribución. Basta revisar un instrumento de comparación que involucra a varios países —como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), o las mediciones del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés)— para comprobarlo.

El reto es tanto más urgente cuanto que en general se comparte la convicción de que la educación trae consigo múltiples beneficios para las naciones que apuestan por ella: es el igualador social por excelencia, favorece la formación de ciudadanía —y con ella la democracia—, mejora las condiciones de participación de las personas en la economía y tiene efectos intergeneracionales sobre la salud, el nivel de vida y la propia educación de los hijos, entre otras ventajas. En contrapartida, el no cumplimiento del derecho humano a una educación de calidad trae siempre aparejada la violación a otros

derechos fundamentales y el retraso en el desarrollo económico-social. De hecho, el rezago educativo tiene un efecto multiplicador de problemas, tales como la pobreza, la violencia y la corrupción, entre otros.

Prácticamente todos los países de la región han emprendido reformas educativas en las últimas décadas y con ello se han integrado —a veces tardíamente— al acuerdo que desde el siglo pasado se estableció sobre esta materia a escala global. En efecto, el consenso mundial en torno al derecho a la educación y la vinculación de ésta al desarrollo han sido definitivos desde el último tramo del siglo xx hasta la fecha. Lo anterior se aprecia en los pactos mundiales que, teniendo como base e inspiración la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), se han suscrito en estos años: desde la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), pasando por la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad (1994), hasta la Cumbre del Milenio (llevada a cabo en el año 2000) y, posteriormente, la construcción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Desde luego, en la ola de reformas educativas que se registró en los últimos veinte años en América

Latina hay denominadores comunes, pero también pueden distinguirse rasgos que responden a realidades locales específicas o a propuestas particulares de los gobiernos en turno. Uno de los propósitos al estudiarlas consiste precisamente en tratar de determinar los ejes sobre los que se han estructurado, los problemas concretos que pretenden resolver, cuáles han sido sus logros y desaciertos, y de cuáles experiencias pueden, eventualmente, desprenderse lecciones útiles para los países de la región. Entre las dificultades que enfrenta esta tarea, cabe destacar que los resultados de las reformas sólo son visibles a largo plazo, lo cual hace necesario monitorear y recertificar constantemente, al mismo tiempo que sostener los cambios el tiempo de maduración necesario para que den frutos.

En *Gaceta* queremos sumar algunas líneas a este análisis, revisando reformas educativas en países hermanos a los que aquejan problemas educativos similares, en el entendido de que coincidimos en buscar el cabal cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todas y todos.

Al efecto, nuestros invitados —Pablo Cevallos y Néstor López— ubican la política educativa de México en el contexto latinoamericano y nos ofrecen así un suelo común desde el cual comprender nuestra tarea.

En “Voces de la Conferencia”, Patricia Vázquez del Mercado —consejera de la Junta de Gobierno del INEE— revisa el estado de la educación en nuestro país a la luz de la Agenda 2030, con el fin de determinar los principales retos que debemos enfrentar para cumplir con el cuarto objetivo de desarrollo sostenible: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos”. Por otra parte, Antonio Ávila Díaz, titular de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación de la SEP, deriva —desde una reflexión histórica sobre las reformas educativas en la región— las particularidades de la iniciada el 2013 en México.

Nuestro “Reporte especial” está formado por cuatro artículos. En el primero, Aurora Loyo visita las reformas educativas de los años noventa en América Latina para averiguar en qué derivaron. En

el segundo, Álvaro Marchesi y Eva María Pérez proponen un modelo de evaluación al desarrollo profesional docente en España, nación que naturalmente comparte características con los países iberoamericanos y que, al mismo tiempo, está próximo a las experiencias europeas en la materia. En tercer lugar, Ricardo Cuenca aborda el vínculo entre dos áreas que se determinan mutuamente: educación y democracia en América Latina. La sección se cierra con la exposición de un nuevo paradigma en el ordenamiento educativo, propuesto por Bernardo Toro y reseñado y comentado por Cecilia Espinosa Bonilla.

“Dossier” nos trae, en esta ocasión, un estudio comparado de las reformas educativas latinoamericanas en las voces de reconocidos expertos en el tema —Claudia Uribe, Regina Cortina, Robert Arnove, Christian Bracho, Thomas Luschei, Fernanda Pineda y Ernesto Treviño—, a quienes entrevistamos en el marco de la Conferencia Anual de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES, por sus siglas en inglés) 2018.

En cuanto al trabajo en casa, Francisco Miranda ofrece un panorama general de las evaluaciones del Instituto a la política educativa, mientras que Adriana Aragón expone el Programa de Mediano Plazo (2016-2020) del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

Como siempre, esperamos que los contenidos que aquí se ofrecen aviven el debate sobre la manera de garantizar una educación equitativa y de calidad para las niñas, los niños y los jóvenes de México.

*Los editores*



Únicamente por la educación el hombre puede llegar a ser hombre. No es sino lo que la educación le hace ser. Se ha de observar que el hombre no es educado más que por hombres que igualmente están educados. De aquí que la falta de disciplina y de instrucción de algunos les hace también, a su vez, ser malos educadores de sus alumnos. Si un ser de una especie superior recibiera algún día nuestra educación, veríamos entonces lo que el hombre pudiera llegar a ser. Pero como la educación, en parte, enseña algo al hombre y, en parte, lo educa también, no se puede saber hasta dónde llegan sus disposiciones naturales. Si al menos se hiciera un experimento con el apoyo de los poderosos y con las fuerzas reunidas de muchos, nos aclararía esto lo que puede el hombre dar de sí. Pero es una observación tan importante para un espíritu especulativo, como triste para un amigo del hombre, ver cómo los poderosos, la mayor parte de las veces, no se cuidan más que de sí y no contribuyen a los importantes experimentos de la educación para que la naturaleza avance un poco hacia la perfección. €

Immanuel Kant, *Pedagogía*, 1803

## PROGRAMA DE MEDIANO PLAZO DEL SNEE (2016-2020): BALANCE GENERAL, ACCIONES RELEVANTES Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES AL 2017

**ADRIANA GUADALUPE ARAGÓN DÍAZ**

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

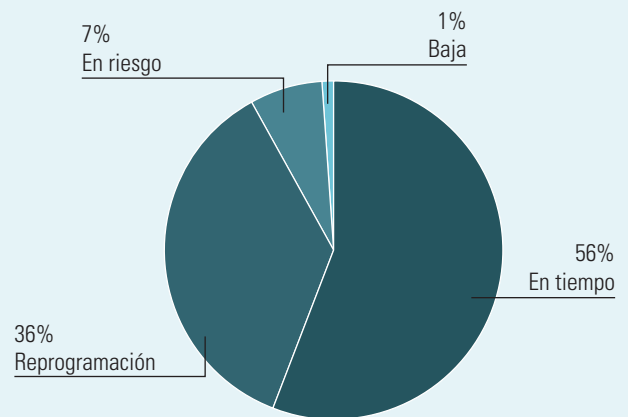
Como se ha mencionado en las entregas anteriores, entre 2014 y 2015, bajo la coordinación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se redactó y publicó el Documento Rector de la Política Nacional para la Evaluación de la Educación (DR-PNEE). En éste se sentaron las bases del desarrollo de una ruta innovadora para mejorar la calidad y la equidad de la educación, que, entre otras cuestiones, planteó la construcción y el desarrollo de programas y proyectos de evaluación y mejora educativa.

En 2016 se diseñaron ciento setenta proyectos de evaluación educativa, de los cuales ciento treinta pertenecen al ámbito de las autoridades educativas locales, treinta y cuatro son de carácter nacional y seis corresponden al ámbito internacional. Estos proyectos integraron el Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (PMP-SNEE) 2016-2020.

Tras la implementación, en 2017, de las primeras acciones trazadas en este Programa, se cuenta ya con resultados y evidencias tangibles. A continuación se señalan las más importantes.

Un balance general nos permite mostrar que, de los ciento treinta proyectos que se implementan en las entidades federativas, setenta y tres se encuentran en tiempo, lo que significa que han llevado a cabo las acciones comprometidas en sus cronogramas; cuarenta y siete solicitaron una reprogramación mayor a tres trimestres; nueve están en riesgo; y uno fue puesto a consideración para darlo de baja del PMP-SNEE 2016-2020 (gráfica 1).

**Gráfica 1. Estatus de avance de los proyectos estatales**



Fuente: elaboración propia con datos del INEE.

Por otra parte, todos los proyectos nacionales a cargo del INEE presentan un estatus de avance en tiempo; los relativos a la Secretaría de Educación Pública (SEP) se encuentran en la misma situación, a excepción del denominado “Evaluación del tiempo escolar efectivo en escuelas públicas de educación básica”, del cual no se tiene información. A escala internacional, se ha concluido en tiempo con el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (Cívica).

Un análisis más detallado permite dar cuenta de avances importantes en el desarrollo de acciones relevantes y del cumplimiento de metas a nivel estatal. De los ochenta y ocho proyectos de evaluación, se elaboraron ochenta y tres marcos de referencia, se diseñaron seis planes de evaluación y cuatro instrumentos de evaluación.

De los cuarenta proyectos estatales orientados a difundir y usar los resultados de las evaluaciones



existentes, se elaboró el total de marcos de referencia y se diseñaron veintidós estrategias de difusión y uso de resultados de las evaluaciones (EDYURE), que están en proceso de implementación o a punto de ser implementadas. Destaca que, en algunos estados, en el marco de las acciones desarrolladas en sus EDYURE, se han diseñado cuadernillos de divulgación de información y talleres de socialización y uso de resultados.

También son notables las acciones de regulación, orientación, asesoría, acompañamiento, monitoreo y seguimiento que ha desarrollado el INEE con los equipos técnicos responsables de los proyectos, a fin de impulsar y facilitar el logro de las metas y los resultados esperados. Al respecto, las principales son:

### Regulación

- Se emitieron dos paquetes de directrices: uno para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas; y otro para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior.

### Asesoría y acompañamiento técnico

- Treinta y cinco visitas a las entidades federativas para dar seguimiento a la implementación de los proyectos y brindar apoyo técnico y asesorías;
- Quince visitas a los estados para presentar los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME);
- Tres guías de apoyo para la elaboración de instrumentos de evaluación y estrategias de difusión y uso de resultados;
- Dos guías para orientar la sistematización y el análisis de los resultados de las evaluaciones.

### Fortalecimiento de capacidades

- Cinco proyectos para elaborar programas de formación y fortalecimiento de capacidades en evaluación educativa para funcionarios estatales que participan en el desarrollo de los PEEME;<sup>1</sup>

- Capacitación a 641 personas en los primeros cuatro proyectos, el quinto se inició en 2017 y actualmente lo cursan 64 personas de todas las entidades federativas;
- Un taller sobre muestreo para los equipos responsables de los PEEME y construcción de muestras ampliadas de estados que lo requirieron al INEE;
- Un taller para el desarrollo de rúbricas a funcionarios y mesoestructura de la Secretaría de Educación de Colima, donde participaron treinta y cinco funcionarios estatales.

### Monitoreo y seguimiento

- Desarrollo de la plataforma de monitoreo y seguimiento del SNEE, a través de la cual se sistematizan y registran los proyectos estatales de evaluación y mejora educativa.

Estamos convencidos de que el proceso que iniciamos para desarrollar capacidades en materia de evaluación —y antes de planeación— permitirá fortalecer y mantener los saberes, las aptitudes y las actitudes necesarios para que el sistema educativo alcance sus objetivos a lo largo del tiempo, en particular garantizar el acceso, la permanencia y el máximo logro educativo de todos los niños y jóvenes del país. Por ello, el balance general y los avances aquí descritos sobre la primera fase o etapa del SNEE, relativa al diseño e implementación de proyectos de evaluación y mejora, representan otro paso indispensable para vincular los resultados de las evaluaciones con las acciones de innovación y mejora educativa. €

### Referencia

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE) (2018). *Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa 2016-2020*. Ciudad de México: INEE.

1 a) Diplomado en Evaluación Educativa, impartido por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); b) Especialidad en Política y Gestión de la Evaluación Educativa, impartido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); c) Proyecto de Observación en Aula, impartido por el Instituto Latinoamericano

de la Comunicación Educativa (ILCE); d) Diplomado en Evaluación de la Gestión Educativa, impartido por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIP-UNESCO); y e) Diplomado en Desarrollo de Capacidades en Evaluación Educativa, impartido por el Centro de Medición MIDE UC. Todos en coordinación con el INEE.

# La política educativa de México en el contexto de América Latina

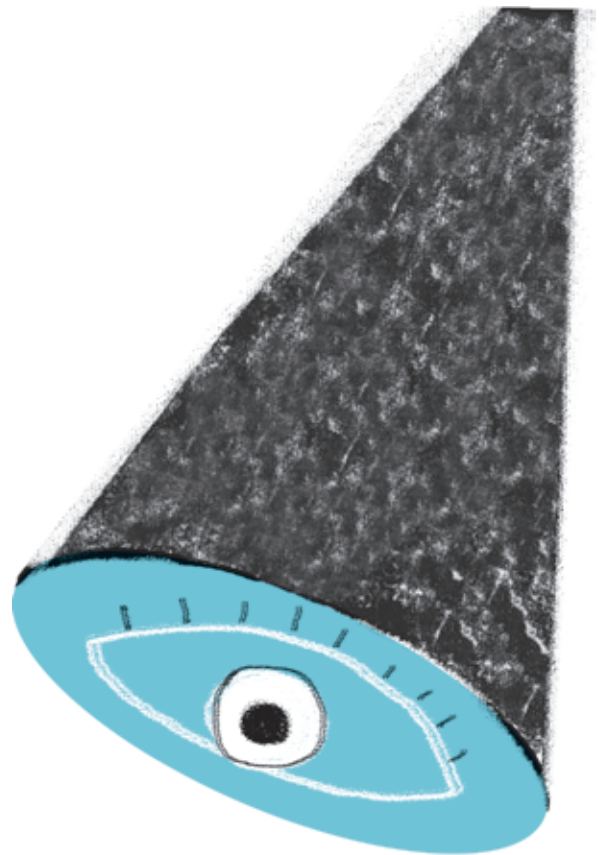
A partir de un estudio reciente elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, **Pablo Cevallos** y **Néstor López** presentan un profundo análisis sobre la política educativa de México en el marco de la situación regional y la agenda política de los demás países latinoamericanos.

**PABLO CEVALLOS ESTARELLAS**  
 Director de la Oficina para América Latina  
 del IIEP-UNESCO  
[p.cevallos-estarellas@iiep.unesco.org](mailto:p.cevallos-estarellas@iiep.unesco.org)

**NÉSTOR LÓPEZ**  
 Coordinador de Proyectos de la Oficina para  
 América Latina del IIEP-UNESCO  
[n.lopez@iiep.unesco.org](mailto:n.lopez@iiep.unesco.org)

## Introducción

Políticamente, el año 2018 en México estuvo marcado por la elección de nuevas autoridades federales. Desde el punto de vista de la educación, este cambio en la conducción política del país es sumamente relevante, pues señala el fin del sexenio en el cual se puso en marcha una ambiciosa Reforma Educativa. Paralelamente, en el mismo periodo, el Estado mexicano ratificó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre ellos el número cuatro, y la



Agenda de Educación 2030, con lo cual reafirmó su compromiso de “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas” (ONU, 2015: 16).

En este contexto, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IIEP-UNESCO), con sede en Buenos Aires, prepararon un estudio sobre la política educativa de México vista desde una perspectiva latinoamericana, con el fin de hacer un aporte al debate que acompaña este momento de seguros cambios y posibles continuidades. El presente artículo se basa en dicho estudio y destaca algunos de sus principales hallazgos.

Una idea central que da marco a la perspectiva regional de la educación mexicana es que América Latina es un territorio sumamente heterogéneo desde los puntos de vista económico, geográfico, político, social y cultural. Aun así, varios factores unifican a la región a la hora de analizar el panorama educativo. En primer lugar, una mirada sobre las grandes definiciones de la política educativa permite afirmar que las decisiones tomadas por cada uno de los países se inscriben —de modo explícito o implícito— en un debate regional. Ello puede apreciarse en al menos dos aspectos: los marcos normativos vigentes (y en particular la decisión de avanzar en el reconocimiento de la educación como un derecho humano fundamental) y las estructuras de los sistemas educativos. Ambos elementos estructurantes de los sistemas generan condiciones más que adecuadas para un diálogo regional, el cual se ha acentuado desde que todos los países han ido ratificando compromisos —como lo fueron en su momento los de Dakar, Jomtien e Incheon— y agendas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los ODS, y en particular la Agenda de Educación 2030.

En América Latina, la adecuación de estos marcos globales a sus agendas educativas se dio —y se sigue dando— en un contexto de diálogo permanente entre los equipos de los ministerios y las secretarías

Las decisiones tomadas por cada uno de los países se inscriben en un debate regional. Ello puede apreciarse en al menos dos aspectos: los marcos normativos vigentes y las estructuras de los sistemas educativos.

de educación de la región, por lo que es posible sostener que la política en la materia de cada uno de los países tiene notables puntos de convergencia, aun en contextos tan diversos.

El propósito de este artículo es, por lo tanto, ubicar la posición de México en dicho contexto, haciendo dialogar las políticas educativas mexicanas con la situación regional y con la agenda de políticas de los demás países latinoamericanos.

Para conseguirlo, el texto se divide en cinco secciones. En la primera, se presentan algunas notas sobre los principales logros educativos de México en el contexto regional, así como sobre los desafíos que representan para dicho país sus contextos demográfico y socioeconómico. En los siguientes tres apartados se abordan sendos aspectos que son nodales en el debate de la política educativa de México, y también de la gran mayoría de los países de América Latina. Éstos remiten a elementos estructurales del sistema educativo y, fundamentalmente, a su gobierno. Así, en la segunda sección se analizan los marcos normativos y, en particular, las leyes generales de educación de los países de la región. En la tercera se revisa el desafío que constituye el gobierno de la política educativa en los países federales. En la cuarta se enumeran las principales reformas educativas de los últimos años en América Latina. Finalmente, en la quinta sección se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

México está en el grupo de los países latinoamericanos con más alto nivel de ingreso per cápita, y tiene el porcentaje de pobreza más elevado. Asimismo, entre los ocho países que tienen mayor porcentaje de pobres, es el de mayores ingresos.

### **Desafíos y logros de la educación en México**

México es un país que, dentro del contexto regional, enfrenta un escenario sumamente complejo para sostener en funcionamiento un sistema educativo universal y de calidad. Por un lado, el hecho de ser una nación muy poblada, con una proporción relativamente alta de niños y adolescentes, representa desde el punto de vista cuantitativo un desafío de tremenda magnitud, sólo superado en la región por el que enfrenta Brasil. En segundo lugar, en México se cumplen dos factores —la mayor presencia de población en zonas rurales y la existencia de comunidades indígenas— que incrementan las dificultades para garantizar una oferta educativa pertinente que llegue a todas las personas, lo cual significa un gran reto para las políticas de inclusión y equidad. En el contexto regional, México está en un lugar intermedio en estos dos factores, y ello se traduce en un escenario que imprime complejidad a la instrumentación de las políticas educativas.

El panorama se torna más arduo porque el país se destaca por su alto nivel de pobreza, que contrasta con el hecho de que su producto interno bruto (PIB) per cápita es alto en el contexto regional. De hecho, México está en el grupo de los países latinoamericanos con más alto nivel de ingreso per cápita, y es el que tiene el porcentaje de pobreza más

elevado de ellos. Asimismo, entre los ocho países que tienen mayor porcentaje de pobres en la región, México es el de mayores ingresos. Esta dificultad del contexto social en el que se plantea la política educativa requiere seguramente de un mayor esfuerzo financiero para afrontarla.

Los indicadores educativos posicionan a México como una de las naciones de la región con mejores logros en acceso, permanencia, graduación y aprendizajes. Si bien la graduación del nivel medio superior (secundaria alta) es relativamente baja comparada con otros países latinoamericanos, es importante tener en mente que México fue una de las últimas naciones en incorporar este nivel en el ciclo de la educación obligatoria.

Finalmente, cabe señalar dos temas centrales de la agenda educativa en la región: las desigualdades educativas en términos de acceso, permanencia y aprendizaje aún son muy importantes en todos los países, y hay señales que invitan a hipotetizar que el ritmo en que se dan los avances para revertir este escenario es cada vez más lento, con la posibilidad, en algunos casos, de detenerse. En este contexto, las naciones latinoamericanas tienen el desafío de diseñar una política educativa con un enfoque de equidad e inclusión, lo cual implica repensar ciertos aspectos estructurales del funcionamiento de sus sistemas educativos.

### **Los marcos legales educativos en América Latina**

Todos los países de la región cuentan con leyes generales u orgánicas de educación que establecen el marco de las políticas en la materia, es decir, sus principios y los grandes sentidos o propósitos de la educación. Son rectoras de la dinámica que tienen las prácticas en cada caso, y definen las obligaciones de los Estados nacionales en torno a la educación de sus ciudadanos.

El panorama legislativo en Latinoamérica es muy variado, pues coexisten leyes nuevas, de reciente entrada en vigor, con otras que tienen más de cincuenta años de presencia. Una lectura cronológica de las leyes actualmente vigentes hace visible que los distintos textos normativos expresan una

temporalidad en el debate educativo, porque cada una de ellas nació en un clima de discusión propio de cada momento, y sus principales marcas aportan a su identidad. Puede sostenerse, desde esta lectura, que cada nueva ley se enriquece en su redacción de las leyes vigentes en ese momento en la región, de las recomendaciones y compromisos que van surgiendo de los nuevos acuerdos internacionales, y de los temas que en su coyuntura funden a los múltiples actores de la comunidad educativa.

Ejemplo de lo afirmado es que la última de las leyes de educación sancionadas, la Ley Orgánica de Educación Intercultural de Ecuador, expresa en su articulado con mucha claridad las definiciones y recomendaciones que se desprenden de los lineamientos relativos al derecho a la educación. Pero en ese texto se identifica, además, un esfuerzo por capitalizar la experiencia y los avances que fueron aportando cada una de las leyes que la precedieron en la región. Esto es, cada texto refleja un debate regional que trasciende al ámbito legislativo en que se gesta y da cuenta del alto grado de apropiación del concepto de la educación como un derecho humano por parte de los actores involucrados y de la sociedad civil de la región. Se percibe un efecto de *contagio* entre los textos, que permite conjeturar una progresión gradual del conjunto de las leyes hacia esquemas normativos fuertemente comprometidos con la educación como un derecho fundamental.

La Ley General de Educación de México fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en julio de 1993, es decir, hace más de un cuarto de siglo. Es la cuarta ley más antigua de la región, luego de las de Panamá, Costa Rica y Guatemala. Se trata de un texto normativo que, si bien fue incorporando permanentemente cambios que pueden llevar implícitos una actualización de sus contenidos, conserva la estructura de un texto elaborado en el siglo pasado. A la luz del contexto regional, cabe dejar instalada la pregunta respecto a si México no se debe una nueva ley de educación.

¿Qué aportaría redactar y sancionar una nueva ley en la materia? En primer lugar, la incorporación en el debate educativo de una serie de temas que, si bien ya están tratados en el texto actual, se nutrirían

Cada texto refleja un debate regional que trasciende al ámbito legislativo en que se gesta y da cuenta del alto grado de apropiación del concepto de la educación como un derecho humano por parte de los actores involucrados.

del desarrollo que han tenido en estos veinticinco años. Cabe señalar, entre ellos, el modo en que se fue enriqueciendo la conceptualización y la operatividad de la noción de la educación como derecho humano, en especial a la luz de los acuerdos y tratados internacionales ratificados por el país en los últimos cinco lustros, así como la función de garantía de derechos y los instrumentos de exigibilidad del derecho a la educación. En segundo lugar, podría significar la apropiación de las referencias que remiten al sentido de la educación. Éstas fueron ampliadas al incluir un conjunto de valores relacionados con la no discriminación, los derechos sexuales y reproductivos, la prevalencia de lo colectivo sobre lo individual, la autonomía de los pueblos, la incorporación de diferentes aspectos de las cosmovisiones precolombinas, la relación de la vida social con el medio ambiente, etcétera.

Por último, podría significar la posibilidad de instalar un debate sobre los derechos de los diferentes actores de la comunidad educativa, en particular los de estudiantes y docentes.

En los países de América Latina, gran parte de la normatividad —y en particular de las leyes de educación— tiene un papel fuertemente performativo en la dinámica de la sociedad. Esto es, en su implementación va transformando el devenir de los procesos sociales. A través de sus legisladores, cada sociedad

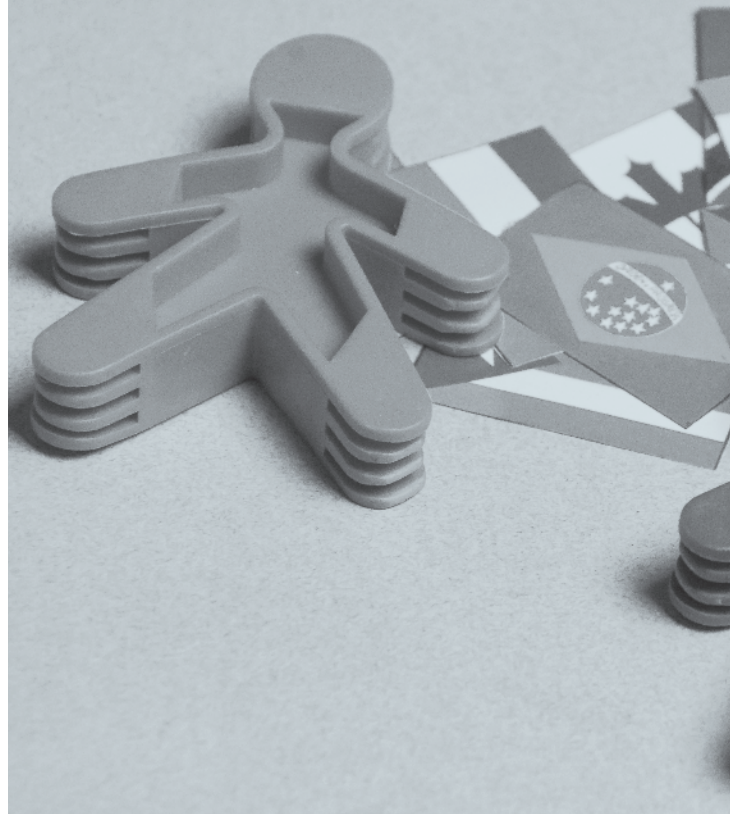
busca establecer nuevos horizontes y proponer dinámicas aún inexistentes con el fin de consolidar prácticas que se consideran valiosas para el conjunto de la nación. La discusión sobre una nueva ley educativa representa siempre la oportunidad de generar un debate público sobre el tipo de educación que cada sociedad elige como horizonte, sobre los mecanismos más adecuados para abordar ese desafío, así como sobre el lugar de cada uno de los actores de la comunidad involucrada —y de la sociedad en general— en el proyecto de construcción de una educación de calidad para todas las personas.

### Federalismo y gobierno de la educación

Los sistemas educativos de América Latina estuvieron, desde su origen, altamente centralizados. En sus diseños originales, los países optaron por una oferta educativa que —pese a tener el objetivo de llegar a todo el territorio nacional— dependía directamente del gobierno nacional. Esta definición no fue exclusiva del sector educativo; casi la totalidad de la oferta de servicios públicos, y en particular la vinculada con los sectores sociales, se caracterizó históricamente por esta fuerte matriz centralizada.

En el marco de las reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina a fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, el debate se planteó en torno a dos posiciones opuestas: quienes promovían la descentralización de la oferta de servicios públicos —entre ellos, los educativos— y quienes sostenían la defensa de los sistemas centralizados. En el devenir de la dinámica de la gestión estatal en esta área se fue demostrando que los dos esquemas tienen puntos fuertes que merecen ser considerados, así como debilidades que necesariamente deben abordarse con el fin de fortalecer la capacidad estatal de garantizar una oferta de servicios de calidad.

La experiencia que han ido acumulando los países en estas décadas permitió que el debate haya ido cambiando paulatinamente su pregunta estructurante. Ya no se busca responder qué es mejor, si recurrir a servicios educativos centralizados o a descentralizados: el eje del debate en este momento se está afianzando en torno a cómo lograr la mejor



articulación de las instancias centrales y las locales, con el fin de garantizar una oferta de servicios universales y de calidad, que consoliden a los estados en su condición de garantes de derechos.

¿De qué forma articular la capacidad redistributiva e igualadora de oportunidades que tienen las instancias centrales de gobierno con la sensibilidad y capacidad de adecuación y participación que ofrecen los gobiernos locales? Esta articulación adquiere especial complejidad en el caso de los países federales, en los cuales la soberanía de los gobiernos estatales y la definición de competencias diferenciadas, definida desde los textos constitucionales, puede representar un espacio para la consolidación de su encuentro o, por el contrario, un verdadero obstáculo.

Solamente dos países de América Latina, además de México, son federales: Argentina y Brasil. El primer gran reto que se les presenta es cómo garantizar una política educativa de carácter nacional que articule los diferentes niveles de gobierno y que al mismo tiempo respete las soberanías territoriales. En cada caso existen dispositivos institucionales orientados específicamente a la gestión del federalismo: el Consejo Federal de Educación, en Argentina; el Consejo Nacional de Educación, en Brasil; y el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, en México. Las atribuciones, el grado de representatividad y el carácter vinculante de las recomendaciones o



lineamientos que se generan en esos ámbitos varían en lo particular.

Hay otra pregunta central al momento de hacer un análisis de los federalismos en la región: ¿cuáles son las atribuciones que el Estado nacional federal se debe reservar para garantizar una política nacional de educación? La respuesta comprende, al menos, tres dimensiones en las que el gobierno federal deposita su capacidad de definir un proyecto educativo para todo el país: el financiamiento, el marco curricular y la evaluación.

En las tres dimensiones, México es el país latinoamericano que sostiene un modelo más centralizado, en el cual el gobierno federal conserva mayores atribuciones con respecto a los gobiernos de los estados. Aun así, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), a través de sus treinta y dos Programas Estatales de Evaluación de la Mejora Educativa (PEEME), México desarrolla una de las experiencias más ambiciosas orientadas a fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para evaluar sus políticas educativas.

### Algunas reformas educativas recientes en la región

Los sistemas educativos de los países de América Latina se han ido consolidando desde su fundación hasta la actualidad mediante una sucesión permanente

de cambios, procesos de acumulación y de sustracción, a través de un flujo continuo de acción que conforma la política educativa. Si bien el funcionamiento de los sistemas está en una dinámica permanente de transformación, en todos los países —en algún momento de su historia— las autoridades han tomado la decisión de impulsar cambios profundos orientados a modificar la estructura del sistema educativo, y con ello transformar aspectos tales como el horizonte de sus políticas, su esquema de gobierno, etcétera. Dichos momentos son los que, en este trabajo, se definen como *reformas educativas*: en el contexto de un devenir permanente de transformación de los sistemas educativos, llamamos reformas a aquellos cambios intencionados desde el poder político que buscan modificar aspectos estructurales del funcionamiento del sistema educativo.

Las innovaciones encaradas en los últimos quince años por Perú, Chile y Ecuador se inscriben dentro de las iniciativas reformistas características del nuevo siglo. Cada una de ellas ha persistido en la expansión de derechos educativos a través de diferentes políticas dirigidas a ampliar el acceso a todos los niveles, enfatizando las acciones dirigidas al inicial y al secundario. Dichas reformas, además, han actuado manifiestamente en favor de la mejora de la calidad y la equidad educativas, mediante propuestas destinadas al reconocimiento de los derechos de poblaciones excluidas y marginadas, transformaciones curriculares, y evaluaciones estandarizadas y de desempeño, entre otras medidas destacables.

Analizando en perspectiva las tres reformas educativas mencionadas, se advierte que la de Perú incluyó con claro énfasis un eje orientado a instrumentar acciones vinculadas al cierre de brechas educativas, tales como la sustitución y mejora de la infraestructura escolar, y acciones complementarias de redireccionamiento y mejora de la política en la materia —las concernientes a la calidad de los aprendizajes y la gestión eficaz del sistema escolar—. De gran importancia ha sido, no obstante, la sanción de la Ley de Reforma Magisterial para la reestructuración de la carrera docente en aras de la revalorización y jerarquización profesional del rol en ese país.

Las condiciones de pobreza estructural que persisten en México representan uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el derecho universal a una educación de calidad.

Por su parte, el caso chileno presenta un conjunto normativo de mayor densidad, que generó grandes cambios en la estructura escolar del país con la intención de producir un profundo impacto en la igualdad socioeducativa y la calidad de los aprendizajes. En este caso, la Ley de Inclusión Educativa es el pilar de la reforma chilena y el mayor argumento legal para revertir las percepciones negativas que denostaban al sistema educativo de ese país, caracterizado como discriminador e inequitativo, y cambiar sus bases de sustentación.

Ecuador es, entre los países analizados, el que más avanzó en cambios estructurales del sistema educativo. Además, redefinió los alcances y el carácter del derecho a la educación en su territorio, planteó un nuevo mapa de responsabilidades de cada uno de los actores del sistema y reorganizó sus prestaciones en pos de una educación equitativa y de calidad, combinando acciones políticas complementarias de mejora y grandes cambios a la estructura, recuperando la preocupación estatal por el sector. Cabe destacar que de todas las reformas que aquí se analizan, la de Ecuador es la única que fue acompañada por la redacción de una nueva ley general de educación, la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Más allá de sus particularidades, Chile, Ecuador y Perú avanzaron en reformas educativas claramente

integrables en torno a tres ejes estructurales comunes: en primer lugar, la decisión de poner la calidad de los aprendizajes como motor de sus procesos de reforma; en segundo lugar, iniciativas de revalorización y rediseño de la carrera docente como un factor determinante para lograr mejoras en los aprendizajes; y por último, acciones orientadas a redefinir las claves de la gestión del sistema y de los establecimientos educativos.

La reforma mexicana de los últimos años comparte los tres ejes como centrales, por lo cual se suma a este conjunto de reformas, conformando un nuevo perfil de acciones que sin duda emerge del debate sobre las políticas educativas que se desarrolla hoy en la región. La preocupación por la calidad y la decisión de ponerla como horizonte y sentido de la reforma se manifiestan en la reescritura del artículo 3° constitucional, donde se señala que el Estado “garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (CPEUM, 2013: 2). La definición de la carrera docente como un factor nodal para el logro de la calidad es también un elemento esencial de la reforma mexicana, y común con las otras. Finalmente, la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de gestión se plasma en el nuevo modelo educativo que representa el componente pedagógico institucional de la reforma.

Algunos aspectos de la reforma mexicana la acercan más a la experiencia ecuatoriana: por ejemplo, tener como marco de la política educativa el principio de que la educación es un derecho, la necesidad explícita de que el Estado retome la rectoría de la política en la materia y, ya en un plano institucional, la creación de organismos de evaluación autónomos, el INEE en México y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) en Ecuador.

A pesar de lo anterior, la reforma mexicana tiene también sus particularidades. No sólo conlleva un cambio en las principales leyes que establecen las reglas de juego de la política educativa, sino que dicha transformación también incluyó —como ya se



refirió— la modificación del artículo 3° de la Constitución, hecho que fue posible gracias a un consenso político del más alto nivel. Es además una reforma que aborda la cuestión de la calidad con dos definiciones institucionales muy claras, las cuales se desprenden de sendas leyes, como son la Ley del INEE (LINEE) y la Ley del Servicio Profesional Docente (LSPD). Por último, los cuatro países comparten un aspecto de la política educativa que es central en el debate en la región: las evaluaciones de desempeño de los docentes. Perú, Ecuador y México las instauraron a partir de sus últimas reformas, mientras que Chile ya las había incorporado en el año 2003.

### Comentarios finales

El análisis de la situación educativa de México y de sus políticas en el contexto de América Latina permite identificar algunas particularidades que merecen ser destacadas. En primer lugar, el hecho de que pese a ser uno de los ocho países más ricos de la región, México se encuentra además entre los ocho países con mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza. Las condiciones de pobreza estructural que persisten en una parte importante de la población de México representan uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el derecho universal a una educación de calidad. En este escenario, las acciones compensatorias incluidas en el espectro de las políticas educativas del país no logran revertir las profundas desigualdades existentes.

Surge, pues, la necesidad de promover un debate que se enfoque en dos aspectos relevantes de la política educativa: por un lado, en aquellos aspectos estructurales del funcionamiento del sistema educativo que contribuyen a la reproducción de estas desigualdades profundas, y que restan efectividad a las acciones compensatorias actualmente vigentes; por el otro, en la consideración de que el objetivo de garantizar el derecho a la educación excede a las políticas educativas, las cuales deben ser abordadas como políticas de Estado, involucrando a las más diversas áreas de gobierno —trabajo, bienestar social, salud, transporte e infraestructura territorial— para su consecución.

La necesidad de una revisión de la estructura de la política educativa de México remite a otro de los temas analizados en este estudio, asociado con el avance en la búsqueda de mecanismos de diálogo y consenso que fortalezcan el federalismo educativo del país. Como se señaló, las políticas mexicanas en la materia son las más centralizadas de los tres países federales de la región, lo cual puede llegar a restringir el ejercicio de la soberanía por parte de los estados y los municipios. Sin embargo, es responsabilidad del Estado nacional federal asegurar que, en un contexto de mayor descentralización, haya iguales logros en términos del ejercicio del derecho a la educación por parte de las nuevas generaciones. Ello lleva a la necesidad de crear mecanismos de apoyo y fortalecimiento de la gestión educativa en el espacio local. En tal contexto, la experiencia del INEE en el fortalecimiento de los equipos de gobierno de los estados, para que puedan llevar adelante la evaluación de sus programas de mejora educativa, puede ser un punto de referencia en el debate.

La revisión de los aspectos estructurales de la política educativa con el fin de elevar su efectividad frente al complejo escenario social que caracteriza a México, junto con la posibilidad de promover una reflexión sobre estrategias que fortalezcan el federalismo educativo, refuerza los argumentos para que el país abra un debate sobre el marco regulatorio en el cual se establecen las reglas de juego de la política educativa, y en particular su ley general de educación. Como se destacó, sería una gran oportunidad para invitar al conjunto de la sociedad a discutir sobre la educación que México se propone para sus habitantes, así como sobre las estrategias de políticas necesarias para garantizar su efectividad. €

### Referencias

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM) (2013). *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [en línea]. Disponible en <<http://bit.ly/2AfxjIN>>.

# Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en educación: retos y prospectiva

La Agenda 2030 delinea nuevos retos para la política educativa del país. Los objetivos de desarrollo sostenible (ods) en México han derivado en un importante proceso de planeación participativa que representa un cambio en la forma de concebir los problemas de política pública.

**Patricia Vázquez** ofrece un diagnóstico preciso sobre el objetivo cuatro y explora soluciones para superar los desafíos que presenta.

**PATRICIA VÁZQUEZ DEL MERCADO**

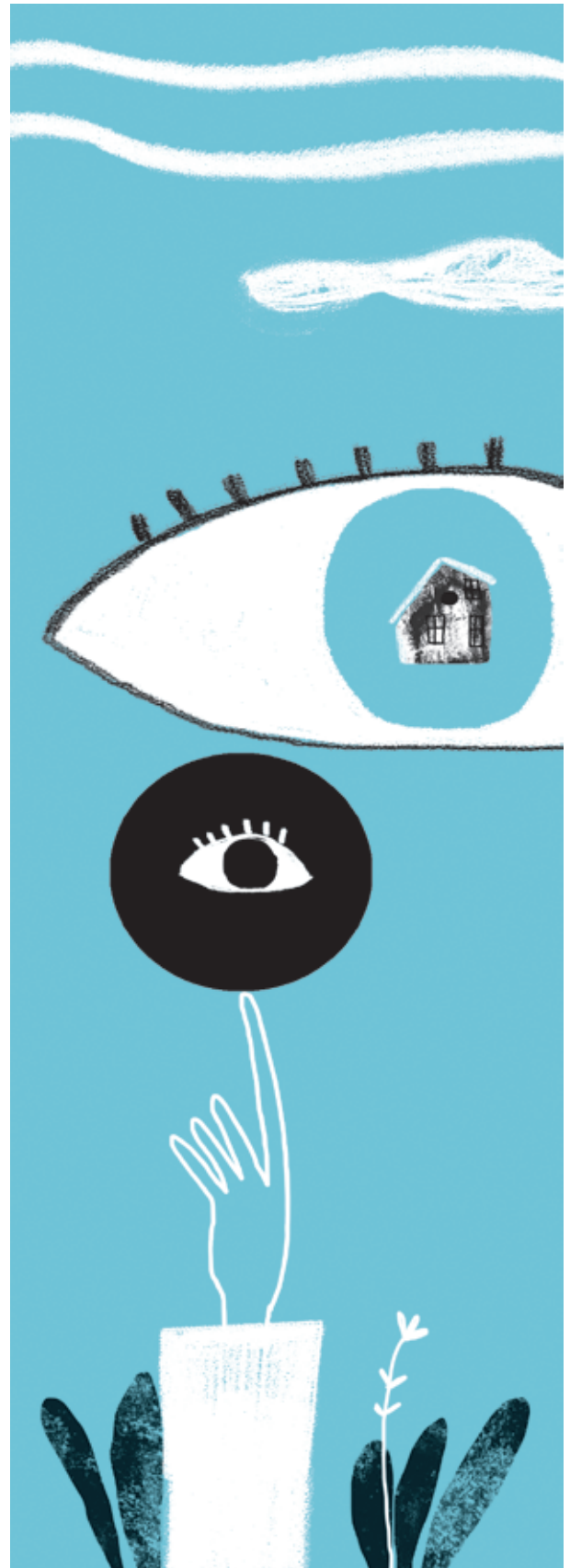
Consejera de la Junta de Gobierno del INEE

*[pvazquez@inee.edu.mx](mailto:pvazquez@inee.edu.mx)*

## Introducción

En las últimas décadas, varios documentos y ordenamientos internacionales han planteado el reto de atender los problemas educativos comunes a escala global. El punto de encuentro que actualmente sirve de referencia es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y adoptada por 193 Estados miembro desde finales de 2015. Dicho documento contempla diecisiete objetivos organizados en tres dimensiones de desarrollo: inclusión social, protección ambiental y crecimiento económico.

En este marco global, México ha participado de manera activa y proactiva, y se ha caracterizado por colaborar con los países integrantes de la ONU en la



adopción, adaptación y desarrollo de políticas públicas que permitan responder al origen de las preocupaciones propuestas por la Agenda 2030.

Aunque la Agenda permite identificar retos similares y fomentar acciones de cooperación internacional, a nivel nacional exige la atención en diversos ámbitos particulares. Por décadas, se ha intentado detonar una agenda interinstitucional con base en tales desafíos; hoy se obliga su vigilancia en un marco de sustentabilidad.

En materia educativa, los planteamientos y las metas no son un tema menor. El ODS 4, “Educación de calidad”, exige una profunda revisión de las participaciones del sector gubernamental, la sociedad civil y la academia, con el objetivo de cuantificar y establecer mecanismos comunes que reflejen los avances en la implementación de las políticas públicas educativas, considerando los retos pendientes.

### Participación de México en la Agenda 2030

A pocos meses de que se aprobara la Agenda en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, en México inició una discusión sobre la forma en la que debían traducirse los 17 objetivos, las 169 metas y los 231 indicadores globales, de manera que se conservaran sus características: universalidad, indivisibilidad y vinculación entre sí.

En su momento, se instalaron comisiones y grupos de trabajo en todos los niveles de la administración pública federal. En las discusiones se incluyeron las voces de funcionarios de gobierno, organismos no gubernamentales, empresarios e investigadores, que en conjunto marcaron la ruta para la estrategia nacional.

Al inicio, lo relevante era socializar los retos y alcances de una muy ambiciosa agenda para México, pero al mismo tiempo resultaba importante incorporar las acciones ya implementadas y las experiencias exitosas. Las acciones promovidas se concretaron a nivel nacional a través de la elaboración de la *Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030* (Presidencia de la República, 2018b) y los informes nacionales voluntarios. El último se presentó en 2018 y, con él, México

México se ha caracterizado por colaborar con los países integrantes de la ONU en la adopción, adaptación y desarrollo de políticas públicas que permitan responder al origen de las preocupaciones propuestas por la Agenda 2030.

se convirtió en uno de los ocho países del mundo que hicieron pública su intención de cumplir con la Agenda 2030, junto con Benín, Colombia, Egipto, Qatar, Suiza, Togo y Uruguay (Gobierno de la República, 2018).

### Los principios de la Agenda 2030 en educación

De la Agenda, el tema educativo ocupa el cuarto lugar, después de los objetivos relacionados con la pobreza, el hambre en el mundo y la salud. El objetivo que aquí nos interesa destaca la importancia de garantizar una educación de calidad, que consiste en “una educación incluyente y equitativa [...] y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todas y todos” (ONU, 2018).

Con el fin de analizar los avances en este objetivo, resulta imprescindible atender los principios que han constituido el marco de referencia en la estrategia nacional y que le dan coherencia al alcance de las metas y los indicadores.

1. *No dejar a nadie atrás: igualdad*. Es el primer compromiso de la Agenda 2030 y considera que



un modelo de desarrollo sostenible debe garantizar los derechos humanos de todas las personas. En educación, el compromiso busca asegurar condiciones con un enfoque de equidad desde el nacimiento y durante toda la vida.

2. *Promover la universalidad.* Se refiere a la responsabilidad compartida de todos los países por encontrar soluciones a los problemas globales. La educación desempeña un papel preponderante para fomentar y formar la conciencia de las futuras generaciones sobre el desarrollo sostenible.
3. *Impulsar las alianzas multiactor: inclusión.* Requiere el trabajo en conjunto y el compromiso de todos los actores involucrados. En educación, exige ejercicios para crear colectivamente, coproducir y colaborar en la solución de los problemas que plantean las metas y los indicadores.
4. *Integralidad, interdependencia e indivisibilidad: sostenibilidad.* Las tres principales dimensiones de la Agenda 2030 —económica, social y medioambiental— deben concebirse de manera conjunta, pues los problemas actuales no responden a una lógica unidimensional. La posibilidad de establecer sinergias y abordar de manera integral, interdependiente e indivisible las problemáticas

que se presentan permite, por ejemplo, considerar la inclusión del desarrollo sostenible como un tema transversal en el currículo de la educación obligatoria.

### **Retos de implementación de la Agenda 2030 en materia educativa**

El ODS 4 ha tenido su propia trayectoria en los últimos tres años. El desarrollo del Foro Mundial sobre la Educación, en mayo de 2015, convocó a participantes de ciento sesenta países y fue la plataforma para la formulación y redacción del objetivo referente a la educación de calidad.

En noviembre del mismo año se aprobó, en París, el Marco de Acción Educación 2030, que encuadra concretamente el aprendizaje a lo largo de la vida. Para dar cuenta de los avances, los informes de seguimiento de la educación en el mundo —Monitor de Emprendimiento Global (GEM, por sus siglas en inglés)— son el mecanismo responsable de mostrar los resultados hasta 2030.

A escala nacional, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha sido la responsable de articular los diversos grupos de trabajo y de conciliar las voces de especialistas en el tema. En el marco de la estrategia

Superar los retos de la agenda educativa exige un esfuerzo de información que oriente sobre los alcances, niveles de participación y requerimientos de las figuras involucradas.

nacional, impulsada por el gobierno federal, destaca la necesidad de contar con una *hoja de ruta* que permita sumar esfuerzos y orientar el diálogo en materia educativa.

En México existe un primer consenso entre los actores involucrados. De las diez metas específicas contenidas en el ODS 4, siete fueron diseñadas con la intención de obtener resultados cuantificables, mientras que las tres restantes se elaboraron como mecanismos de seguimiento y ejecución para alcanzar a las demás.

Las primeras siete metas específicas se proponen para 2030: *a)* alcanzar la universalización de la educación primaria y secundaria; *b)* brindar acceso y servicios de calidad en la atención y desarrollo para la primera infancia y preescolar; *c)* asegurar el acceso en igualdad de condiciones para los tipos de educación técnica, media superior y superior; *d)* aumentar las competencias para los jóvenes y adultos con fines laborales o de emprendimiento; *e)* eliminar las disparidades de género y promover la igualdad y equidad en la educación obligatoria; *f)* mejorar los indicadores de alfabetización y las competencias académicas básicas; y *g)* promover una educación sostenible en todos los niveles educativos.

En relación con las tres metas de seguimiento y ejecución, se plantean las siguientes necesidades: *a)* construir un diseño institucional que promueva ambientes de aprendizaje innovadores y eficaces; *b)* aumentar el número de becas para apoyar a los alumnos que más lo necesiten; y *c)* contar con docentes mejor preparados para enfrentar un contexto cambiante.

Dado que el planteamiento de problemas en forma de objetivos de la Agenda 2030 es un modelo innovador de acercamiento a la realidad, resulta necesario revisar detenidamente la participación de los actores involucrados. El ODS 4 tiene metas e indicadores que exigen la vinculación con los gobiernos estatales y municipales. Ello supone una colaboración estrecha con las escuelas y los docentes, que aún es muy difícil visualizar.

Superar los retos que enfrenta la agenda educativa exige un importante esfuerzo de información que oriente al sector sobre los alcances, niveles de participación y requerimientos de las figuras involucradas, quienes se enfrentan todos los días a desafíos sociales y culturales que poco se dibujan en la agenda internacional.

La experiencia internacional nos muestra que la modificación de planes y programas de estudio no debe subordinarse a periodos de gobierno.

Los informes de seguimiento nos brindan algunas pautas de reflexión sobre los retos de la implementación de la Agenda en el marco nacional. El primero pone en relieve la importancia de promover un sistema educativo con nuevos enfoques orientados a impulsar la asistencia y permanencia de todas las niñas, los niños y los jóvenes en edad escolar. Ello exige el compromiso de los diversos niveles de gobierno: para alcanzar la universalidad de la educación básica, el trabajo de las autoridades locales es fundamental. Si permanecen las tendencias actuales, sólo 70% de las niñas y los niños de los países de bajos ingresos terminará la primaria en 2030, a pesar de que este objetivo debió ser alcanzado en el año 2015 (UNESCO, 2017a).

Una visión sostenible de los sistemas educativos exige que desde la escuela se aprenda, se concientice y se dialogue sobre los retos del medio ambiente y del desarrollo social y cultural. Por esta razón, el aprendizaje a lo largo de la vida, el conocimiento tradicional y el fortalecimiento de la enseñanza de las lenguas locales adquieren una relevancia mayor, pues refuerzan las identidades y los vínculos intergeneracionales, que pueden abordarse desde un nuevo planteamiento curricular.

Y, en efecto, la Agenda 2030 destaca la necesidad de diseñar un planteamiento curricular novedoso, basado en la formación de ciudadanía y con un enfoque de sustentabilidad. Mirar la educación con una visión que incorpore los paradigmas actuales

sobre competencias para la vida y habilidades socio-emocionales es una tarea pendiente que también debe integrarse a este proyecto.

Alcanzar las metas del ODS 4 requiere una profunda transformación curricular. La experiencia internacional nos muestra que la modificación de planes y programas de estudio no debe subordinarse a periodos de gobierno y que las nuevas propuestas merecen un minucioso análisis en la agenda mundial, especialmente en América Latina.

Por último, es fundamental abordar el tema de los docentes. Si bien una de las metas describe la importante tarea de contar con maestros mejor cualificados para 2030, la Agenda debiera ser un instrumento de abordaje en la discusión docente. La lejanía que pueda mostrar una ruta de trabajo global con respecto a la realidad local es inmensa; sin embargo, los cambios educativos se dan desde el aula y para el aula.

La responsabilidad que se deposita en el ODS 4 es muy alta, pues al menos una meta de cada uno de los diecisiete objetivos restantes tiene correlación directa con la formación de los ciudadanos. Como bien indica el *Informe GEM*, el vínculo entre la educación y los demás objetivos es de ida y vuelta. La salud, la igualdad de género o la pobreza no pueden separarse de la agenda educativa.

Sin duda, la educación como una herramienta de desarrollo de capacidades puede tener efectos multiplicadores para los diversos objetivos de desarrollo sostenible. Por esta razón, existe una imperante necesidad de incluir en la discusión la importancia del rol docente, que por ahora se ha desdibujado en las estrategias de implementación.

## Conclusiones

Para México, la Agenda 2030 representa un cambio en la forma de concebir los problemas públicos y encontrar soluciones transversales que tomen en cuenta su interrelación. El camino hacia el cambio y la transformación exige, además, explorar múltiples formas de trabajo y alternativas de solución.

Sin embargo, aún existen muchos conceptos que no están cubiertos por los indicadores propuestos. Es necesario hacer un seguimiento del progreso del

ODS 4, que dé cuenta de la complejidad de los factores que intervienen en el avance de los resultados educativos. En este sentido, los sistemas de evaluación y estadística tienen un gran reto por delante para generar información oportuna que permita combatir la desigualdad y garantizar una educación de calidad para todos.

En el espíritu de no dejar a nadie atrás, la puesta en marcha del ODS 4 ya no puede ser considerada únicamente como una tarea de gobierno, sino que debe asumirse como una responsabilidad compartida entre los múltiples actores de la sociedad. En manos de todos los involucrados está la tarea de convertirla en un instrumento de planeación flexible y dinámico para el monitoreo, la evaluación y la concreción de las metas nacionales.

Por tal razón, este marco internacional se convierte en una ocasión inigualable con vistas a generar diálogos entre diversos sectores y fomentar su participación activa. La Agenda 2030 representa una oportunidad única para ajustar y mejorar políticas públicas a partir de la evidencia, fomentar acciones que trasciendan una administración federal, generar alianzas entre diversos sectores, promover la cooperación interregional y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, y —sobre todo— aprovechar la cooperación internacional.

La puesta en marcha de la Agenda ha requerido, y requiere todavía, un inmenso proceso de planeación participativa con un enfoque integral, transversal y coherente sobre política pública, que tome en cuenta la perspectiva de los derechos humanos y que a su vez integre una visión de lo que significa un futuro sostenible para México. €

## Referencias

- DEPARTAMENTO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DEL GOBIERNO DE COLOMBIA (COLCIENCIAS) (2018). *Libro verde 2030. Política nacional de ciencia e innovación para el desarrollo sostenible* [en línea]. Disponible en <<http://bit.ly/2P4eGMN>>.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2018). *Informe nacional voluntario para el foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible. Bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo*. Disponible en <<http://bit.ly/2y49ukI>>.
- INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD (INJUVE) (2018). *Agenda para las juventudes de México hacia el 2030. Alcances de la agenda de desarrollo sostenible*. Ciudad de México: Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud-INJUVE.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2018). *Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible* [en línea]. Disponible en <<http://bit.ly/2RlqtI5>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (2017a). *La educación al servicio de los pueblos y el planeta: creación de futuros sostenibles para todos*. Disponible en <<http://bit.ly/2OoaaIZ>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (2017b). *Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos*. Disponible en <<https://bit.ly/2yLMxVi>>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2017). *Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo*. Disponible en <<http://bit.ly/2yakcXa>>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2018a). *Estrategia nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030. Documento inicial para la consulta*. Disponible en <<http://bit.ly/2ID7wgp>>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2018b). *Estrategia nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030. Documento de trabajo con los resultados de la consulta pública*. Disponible en <<http://bit.ly/2Eo38JI>>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2018c). *Proceso para la instrumentación de la Agenda 2030 en México* [en línea]. Disponible en <<http://bit.ly/2zN6TOh>>.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (2017). *Vinculación del presupuesto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Anexo 2 de los lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2018*. Disponible en <<http://bit.ly/2NigoZh>>.

# Las reformas educativas en América Latina: recuento y perspectivas desde México

Conocedor de los puntos clave que han transformado la educación en el continente, **Antonio Ávila Díaz** nos ofrece aquí un recuento histórico de las diversas fases que han atravesado las reformas educativas en América Latina y concluye con las particularidades de la Reforma Educativa de 2013 en México.

**ANTONIO ÁVILA DÍAZ**

Titular de la Subsecretaría de Planeación,  
Evaluación y Coordinación, SEP  
[antonioavila@nube.sep.gob.mx](mailto:antonioavila@nube.sep.gob.mx)

Las reformas están en la naturaleza misma de los sistemas educativos, si es que éstos aspiran a acompañar y sustentar los procesos de desarrollo de las naciones. Esto es particularmente cierto en América Latina, región con profundas desigualdades históricas y donde se anhela que la educación, con su potencial transformador, sea el motor de un progreso económico y una prosperidad social que se signifiquen por la justicia y la equidad.





## Los años cincuenta. Antecedentes de las reformas educativas

Concluida la Segunda Guerra Mundial, Europa se recomponía y la comunidad internacional, comprometida con esa tarea, fundó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en octubre de 1945. Con la urgencia de reconstruir sus sistemas educativos en lo inmediato, y repensar a largo plazo los esquemas de enseñanza con el fin de educar para la paz, en noviembre de ese mismo año se creó la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés).<sup>1</sup> Una década después, en la IX Reunión de la Conferencia General de la UNESCO de diciembre de 1956, se aprobó el Proyecto Principal, relativo a la generalización de la educación primaria en Iberoamérica. En esta iniciativa deben buscarse los antecedentes de las reformas educativas en América Latina. El Proyecto Principal se sustentó en el siguiente diagnóstico de los problemas educativos de la región:

1. Sobre una población escolar de unos cuarenta millones, solamente reciben educación primaria unos diecisiete millones.
2. La deserción en el censo de los estudios es altísima y el número de alumnos que concluye la escolaridad primaria no llega al 20% de los que la iniciaron.
3. El promedio del nivel educativo en América Latina, para la totalidad de la población, no supera el primer grado de la escuela primaria, y para los que tuvieron la oportunidad de ingresar a la escuela, apenas si alcanza el cuarto grado.
4. Contribuye a agravar el problema el crecimiento demográfico extraordinario (2.6% anual).
5. En consecuencia, serían precisos unos 500 000 maestros más y un número equivalente de aulas para atender debidamente a la población en edad escolar.
6. Otras facetas negativas son la carencia de títulos o estudios profesionales para casi la mitad de los maestros, la insuficiente retribución

Las reformas están en la naturaleza misma de los sistemas educativos, si es que éstos aspiran a acompañar y sustentar los procesos de desarrollo de las naciones.

económica del personal, la escasez de materiales docentes. La falta de una continuidad en la política educativa en muchos casos, y las deficiencias de la administración y supervisión que limitan el aprovechamiento eficaz de los medios disponibles y la obtención de nuevos recursos para el desarrollo de la educación (UNESCO, 1960: 35).

Con el Proyecto Principal, la UNESCO buscaba:

1. Estimular el planeamiento sistemático de la educación en los países de América Latina.
2. Fomentar la extensión de los servicios de educación primaria a fin de lograr una atención educativa adecuada para la población en edad escolar de América Latina.
3. Impulsar la revisión de planes y programas, para dar a todos los niños iguales oportunidades educativas, y adaptar la educación a las necesidades de la población en las diversas zonas o regiones, de conformidad con las exigencias que hoy la sociedad tiene puestas en la enseñanza.
4. Mejorar la formación de los maestros, impulsar su perfeccionamiento, y contribuir a la elevación del nivel moral, económico y social de la profesión docente.
5. Preparar para cada país latinoamericano un núcleo de dirigentes y especialistas de la educación, capaces de impulsarla y de procurar su progreso (UNESCO, 1960: 35).

<sup>1</sup> No obstante, la Constitución de la UNESCO entró en vigor hasta 1946.



Fue así como los países latinoamericanos, que ya habían pasado por procesos de institucionalización de sus sistemas educativos, enfrentaron sus primeros desafíos reformistas a mediados del siglo pasado. La información era escasa: en muchos países de la región aún no se levantaban censos nacionales de población, y los que lo hacían no sólo contaban con cuestionarios que indagaban un conjunto reducido de características de sus habitantes, sino que tenían el problema fundamental de su bajo nivel de confiabilidad. En un informe del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) de 1968 se señala que “los censos de población de los países de América Latina presentan deficiencias tanto en el recuento de la población como en la declaración de las informaciones que se recogen” (Lopes, 1974: 53). La estadística educativa, como se conoce hoy, era entonces inexistente, y la información, en el mejor de los casos, se obtenía de registros administrativos. Sin embargo, la ventaja de los censos respecto de estos últimos fue que permitieron la vinculación de las características educativas con las sociales, económicas y demográficas, lo cual era importante para el análisis en un contexto en el que la evaluación no aparecía en escena.

No obstante, la información obtenida daba cuenta de que una proporción importante de la población era analfabeta, y de que la asistencia a la escuela era escasa y correspondía a los hijos de familias privilegiadas, raramente a los más pobres. La escolaridad promedio de la población —uno de los primeros indicadores que permitía la comparación entre países— era baja, máxime en los segmentos con menores ingresos. Había certeza de la prevalencia de desigualdades sociales profundas al interior de los países de la región y la convicción de que desde la educación se podía contribuir a corregirlas. El punto de partida era la expansión del sistema escolar, básicamente de la educación primaria: incorporar a los niños a la escuela y lograr que permanecieran en ella. En esto consistió la primera reforma educativa de la región: el desafío de la cobertura.

En México, al finalizar 1958, Adolfo López Mateos asumió la Presidencia de la República y desde la toma de posesión marcó como prioridad de su gobierno la educación pública. Jaime Torres Bodet fue designado titular de la Secretaría de Educación Pública y encabezó la comisión nacional encargada de formular el Plan Nacional para el Desarrollo y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, conocido como el Plan de

El punto de partida era la expansión del sistema escolar, incorporar a los niños a la escuela y lograr que permanecieran en ella. En esto consistió la primera reforma educativa de la región: el desafío de la cobertura.

Once Años, que fue aprobado en 1959. Éste constituyó el primer esfuerzo por planificar la educación a largo plazo, y su alcance transformador fue descrito en un artículo publicado en el boletín trimestral *Proyecto Principal de Educación*, de la UNESCO en América Latina, en los siguientes términos:

Un esfuerzo de la magnitud del que se ha propuesto México en verdad carecería de razón si no se operara al propio tiempo una sana y eficaz reforma del “hacer” escolar. Determinar mejor la dirección educativa; establecer los principios y procedimientos para promover, conducir y seleccionar experiencias, de modo que ofrezcan un cierto sentido de secuencia, de acuerdo con las condiciones y posibilidades de cada grado de la enseñanza; establecer las metas precisas de cada aspecto del aprendizaje y del curso en general; y propiciar el desenvolvimiento integral de una personalidad, inspirada en un fuerte sentido social y, por lo tanto, en la promoción de valores morales: todo esto constituye la parte cardinal de los nuevos programas de educación primaria. El plan nacional para el mejoramiento y la expansión de la educación primaria encuentra su mejor apoyo en una enseñanza así encauzada, porque los padres

de familia, al advertir su carácter práctico y elevado, harán los mayores esfuerzos para que sus hijos, cuando menos, adquieran la educación correspondiente a esta primera etapa (Cano, 1960: 39-40).

Si bien el Plan de Once Años se proponía lograr una ampliación de la cobertura en la educación primaria,<sup>2</sup> también buscaba reformar los modos de enseñanza e incidir en la calidad. La comisión que lo elaboró señaló expresamente que “la idea de lograr un mejoramiento cualitativo debe ser la directriz dominante en el esfuerzo de las autoridades, de los maestros y de los alumnos” (Cano, 1960: 39).

En este contexto, por decreto del 12 de febrero de 1959, se creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, a través de la cual se procedió

2 El plan especificaba objetivos puntuales: construcción y mobiliario de 27 440 aulas y 18 751 casas para los maestros rurales, y de 11 825 aulas para las escuelas urbanas; reparación de 36 735 escuelas y 15 238 casas de maestros rurales, y de 2 518 escuelas urbanas; dotación de material didáctico para unas y otras; formación de 67 000 maestros; y mejoramiento de la preparación técnica del personal docente en servicio, a través del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (Cano, 1960: 38).

La descentralización implicó una reducción del aparato público central y del gasto en educación. Sin embargo, las transformaciones vinculadas con aspectos como procesos de aprendizaje siguieron pendientes.

de inmediato a la elaboración de libros adecuados a las necesidades de niños y maestros de la escuela primaria. En un contexto de baja profesionalización de los docentes, los materiales educativos resultaban fundamentales. Fue un esfuerzo nacional encomiable, tanto por el volumen de recursos apostado en ello como por la naturaleza transformadora de la acción.

### **Los años sesenta y setenta. Movimientos sociales y posterior dificultad para el desarrollo educativo**

La década de los sesenta presenció los movimientos por los derechos y las libertades que abrieron nuevos horizontes para el cambio social. No obstante, en América Latina la agudización de los conflictos entre los sectores privilegiados y los desfavorecidos social y económicamente, el avance de corrientes afines a ideologías de izquierda y las amenazas al *statu quo* llevaron a problemas agudos que culminaron con golpes de Estado y con la instauración de dictaduras militares en varios países de la región.<sup>3</sup> Los gobiernos dictatoriales, fuertemente represores, cancelaron derechos; prohibieron las organizaciones políticas, sindicales y estudiantiles; e impulsaron economías de libre mercado de corte neoliberal, que propiciaron la exclusión económica de vastos sectores de la población. “En este contexto, la educación —siempre estrechamente vinculada a la política, a

la economía, a las instituciones democráticas y a la voluntad política— se vio seriamente menoscabada” (Carreño, 2015: 66).

Con este antecedente, en diciembre de 1979 se llevó a cabo una Conferencia de Ministros de Educación de los países de la región en la capital de México, que culminó con la *Declaración de Ciudad de México*, en la que se reconoce lo siguiente:

Subsisten graves carencias, tales como la extrema pobreza de vastos sectores de la población en la mayoría de los países, así como la persistencia de una baja escolarización en algunos; la presencia en la región de 45 millones de analfabetos sobre una población adulta de 159 millones; una excesiva tasa de deserción en los primeros años de escolaridad; sistemas y contenidos de enseñanza muy a menudo inadecuados para la población a la cual se destinan; desajustes en la relación entre educación y trabajo; escasa articulación de la educación con el desarrollo económico, social y cultural y, en algunos casos, deficiente organización y administración de los sistemas educativos, caracterizados aún por una fuerte centralización en los aspectos normativos y funcionales (Carreño, 2015: 66).

### **Los años ochenta. Nuevamente, el Proyecto Principal y la necesidad de reformas educativas**

La *Declaración de Ciudad de México* concluye con el establecimiento de metas claras que los países miembros deberían implementar, entre las que destacan ofrecer una educación general mínima de ocho a diez años; eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo; dedicar presupuestos gradualmente mayores a la educación, hasta destinar no menos de siete u ocho por ciento de su producto nacional bruto a la acción educativa; dar la máxima prioridad a la atención de los grupos poblacionales más desfavorecidos; emprender las reformas necesarias para que la educación responda a las características, necesidades, aspiraciones y valores culturales de cada pueblo, y para contribuir a impulsar y renovar la enseñanza de las ciencias, así como a estrechar la vinculación de los sistemas educativos con el mundo del trabajo; transformar los currículos en consonancia con las

<sup>3</sup> Brasil en 1964; Bolivia en 1971; Uruguay y Chile en 1973; y Argentina en 1976.

necesidades de los grupos menos favorecidos; renovar los sistemas de formación del profesorado, antes y después de su incorporación a la docencia; promover económica y socialmente a los docentes; y propiciar una organización y una administración de la educación adecuadas a las nuevas exigencias, que en la mayoría de los países de la región requieren mayor descentralización de las decisiones y procesos organizativos, y una mayor flexibilidad para asegurar acciones multisectoriales y lineamientos que estimulen la innovación y el cambio (UNESCO-OREALC, 1979).

Dicha Declaración fue el primer paso hacia la consecución del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe que fue aprobado en 1980, cuyo propósito se resume en la *Recomendación de Quito*, la cual emplaza a los países de la región a lograr tres grandes objetivos antes del año 2000: *a)* alcanzar la escolarización básica a los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de ocho a diez años de duración; *b)* superar el analfabetismo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para jóvenes y adultos; y *c)* mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos, y de la enseñanza en general, a través de la realización de las reformas necesarias y del diseño de sistemas efectivos de medición de los aprendizajes (UNESCO-OREALC, 1981).

Es importante recordar que la década de los ochenta estuvo marcada por una importante crisis económica conocida como *la deuda latinoamericana*, cuyos efectos en el desarrollo económico y social de la región fueron tan devastadores que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la describió como *la década perdida*.

No obstante la claridad de la agenda propuesta en el marco del Proyecto Principal, y probablemente por efectos de la crisis económica, las reformas educativas que predominaron en los años ochenta y a principios de los noventa fueron “reformas institucionales orientadas a reorganizar la gestión, financiamiento y acceso al sistema” (Martinic, 2010: 31). Consistieron básicamente en distribuir los servicios educativos desde los gobiernos centrales hacia los estados o provincias, municipios y comunas, y se

limitaron a un aspecto: la transferencia de recursos y responsabilidades (Kaufman y Nelson, 2005).

En México, en la primavera de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que transfirió la operación de los servicios de educación básica y normal desde el gobierno federal hacia los estados. Se traspasaron los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

Retomando la *Declaración de Ciudad de México*, en el discurso oficial que justificó dichas reformas se apeló a la necesidad de “una mayor descentralización de las decisiones y procesos organizativos”, de acercar las soluciones a donde se operaban los servicios. No obstante, se advierte que “el énfasis otorgado a estos aspectos de la reforma educativa se debe a que formaban parte de una agenda política mayor” (Kaufman y Nelson, 2005: 6). En los hechos, la descentralización de los servicios implicó no sólo una reducción del aparato público central, sino también del gasto en educación, apelando a elevar la eficiencia administrativa y a una mayor focalización. Sin embargo, las transformaciones vinculadas con aspectos como procesos de aprendizaje, autonomía escolar y participación social siguieron pendientes.

Para ese entonces, se había producido un avance claro en el levantamiento de información censal y en la producción de estadísticas educativas: algunos países ya contaban con sistemas nacionales de evaluación, aunque su trabajo se centraba en la evaluación de la eficiencia del sistema, esto es, en estudios de costo y beneficio, y en análisis de la asignación de recursos (Martinic, 2010).

### Los años noventa. El interés por el aprendizaje de los estudiantes

Un parteaguas multilateral en materia educativa fue la Conferencia Mundial de Educación para Todos de 1990, convocada en Jomtien, Tailandia, donde los delegados de 155 países, 20 organismos internacionales de desarrollo y 150 organizaciones no gubernamentales adoptaron la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades*



*Básicas de Aprendizaje.* Como parte del documento se establecieron directrices para ponerlo en práctica, plasmadas en el *Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, que pretendió ser una referencia o guía para las naciones a fin de apoyar la elaboración de planes de ejecución.

La Declaración de Jomtien desplazó al Proyecto Principal de Educación, cuyo horizonte de actuación se había fijado en el año 2000, y puso énfasis en los aprendizajes, lo cual determinó el interés creciente en América Latina por el tema de la medición y mejoría del logro educativo de los estudiantes. Cabe destacar que en esta década la inversión en educación también se convirtió en prioridad para las instituciones financieras internacionales y se llevaron a cabo numerosas conferencias e infinidad de estudios. De igual manera, se sostuvieron discusiones y encuentros en torno a lo que se debía hacer en las escuelas para lograr un incremento en los aprendizajes (Kaufman y Nelson, 2005). En estos espacios se fue acreditando la necesidad de una nueva generación de reformas educativas que abordaran los temas de contenidos curriculares, y procesos pedagógicos y de organización. Surgieron con fuerza novedosos planteamientos a propósito de los incentivos al desempeño docente, la rendición de cuentas, los exámenes nacionales estandarizados, la evaluación del desempeño del sistema, la

autonomía escolar y la participación de los padres de familia, entre otros.

A raíz de ello, inició un nuevo ciclo de reformas centradas en la calidad de la educación, más que en la cobertura, a pesar de la persistencia de déficits en este aspecto, particularmente en los sectores de escasos recursos: la prevalencia del analfabetismo en grandes sectores de la población y los fenómenos de abandono y repetición en las escuelas de nivel básico. En esos años, con la preocupación emplazada en el ámbito pedagógico, el foco de interés se centró en la adquisición de conocimientos y competencias básicas, remitiendo a currículos transversales, estos, que abordan temas ambientales, cívicos o de derechos humanos, entre otros (Carreño, 2015). Por las características específicas de la región, afloraron con fuerza los temas de interculturalidad y bilingüismo para la atención de la población indígena. La preparación docente adquirió relevancia destacada, aunque orientada a la interacción en el aula como proceso clave. La evaluación se reencauzó hacia la medición de la adquisición de los aprendizajes absolutos (Martinic, 2010).

### **El nuevo siglo y el auge de las evaluaciones**

Con la llegada del nuevo siglo, arribaron también en el ámbito internacional las pruebas estandarizadas,

como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo propósito es indagar la adquisición de conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad por parte de los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria (quince años), y el Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés), que evalúa esas áreas del conocimiento en los estudiantes inscritos en cuarto y octavo grados y está coordinado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Escolar (IEA, por sus siglas en inglés).

De América Latina, México participó en el levantamiento de PISA en 2000 como país miembro, y Brasil y Argentina, como países no miembros; en Chile y Perú la evaluación se inició en 2002; y en Colombia, en 2006.

En 1994, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO impulsó la creación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), que en 2006 promovió la aplicación del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y en 2013 del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), referidos al logro de aprendizaje a gran escala. El objetivo principal era generar conocimientos que contribuyeran a que los ministerios de Educación de la región tomaran decisiones formadas en materia de políticas educativas, a partir del análisis de los resultados de las investigaciones evaluativas implementadas por el LLECE, bajo la idea de que el logro de aprendizajes debe ocupar un lugar relevante como indicador de la calidad de la educación (UNESCO-OREALC, 2016). De igual forma, a escala nacional fueron surgiendo diversas evaluaciones, como el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) en Chile, que se aplicó por primera vez en 1988, y la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), aplicada en México desde 2006.

La disponibilidad de resultados hizo que emergiera en la región el tema de la rendición de cuentas y, al mismo tiempo, que se exigiera rigor metodológico

Inició un nuevo ciclo de reformas centradas en la calidad de la educación, más que en la cobertura, a pesar de la persistencia de déficits en este aspecto.

en la generación y el análisis de la información. Se empezó a vincular estadísticamente el resultado de los aprendizajes con el contexto sociocultural del alumno. Cobró particular relevancia el proceso de enseñanza-aprendizaje que se desarrollaba en cada escuela y aula. Las evaluaciones ampliaron su foco para abarcar los procesos educativos, además de los resultados de aprendizajes. Martinic define a este estadio como la tercera generación de reformas en la región, centradas en la calidad de las interacciones y las prácticas pedagógicas: “en estas interacciones descansa, precisamente, la posibilidad del cambio y del mejoramiento en la escuela pese a las condicionantes que imponen las desiguales condiciones de vida de los niños” (Martinic, 2010: 35).

### 2013. La Reforma Educativa en México

Si bien 2013 marca el inicio de la Reforma Educativa, lo cierto es que se trata de un proceso aún en curso. Los deficientes resultados del país en evaluaciones internacionales como PISA revelaron que el Sistema Educativo Nacional (SEN) no estaba rindiendo los frutos esperados. Si bien, históricamente, México fue transitando con distinta intensidad por las diversas fases que se han descrito del proceso de reformas educativas latinoamericanas, lo cierto es que en la segunda década del presente siglo el SEN estaba entrampado en un problema vinculado a su gobernanza, el cual impidió que las reformas emprendidas con antelación tuvieran el impacto previsto.

La disponibilidad de resultados hizo que emergiera en la región el tema de la rendición de cuentas y que se exigiera rigor metodológico en la generación y el análisis de la información. Se empezó a vincular estadísticamente el resultado de los aprendizajes con el contexto del alumno.

Asumiendo que el hecho educativo depende crucialmente de la calidad de las interacciones y las prácticas pedagógicas, el foco de atención se mueve hacia la escuela, a lo que ocurre en el aula; los temas clave son el desempeño docente, la flexibilidad curricular, las condiciones de infraestructura y mobiliario, los materiales educativos, etcétera. Sin embargo, todo lo que se abone en este sentido se diluye cuando prevalecen prácticas clientelares o cuando la gobernanza del sistema se ha descompuesto. Por ello, el primer reto que enfrentó la Reforma Educativa fue recuperar la rectoría del Estado sobre la educación.

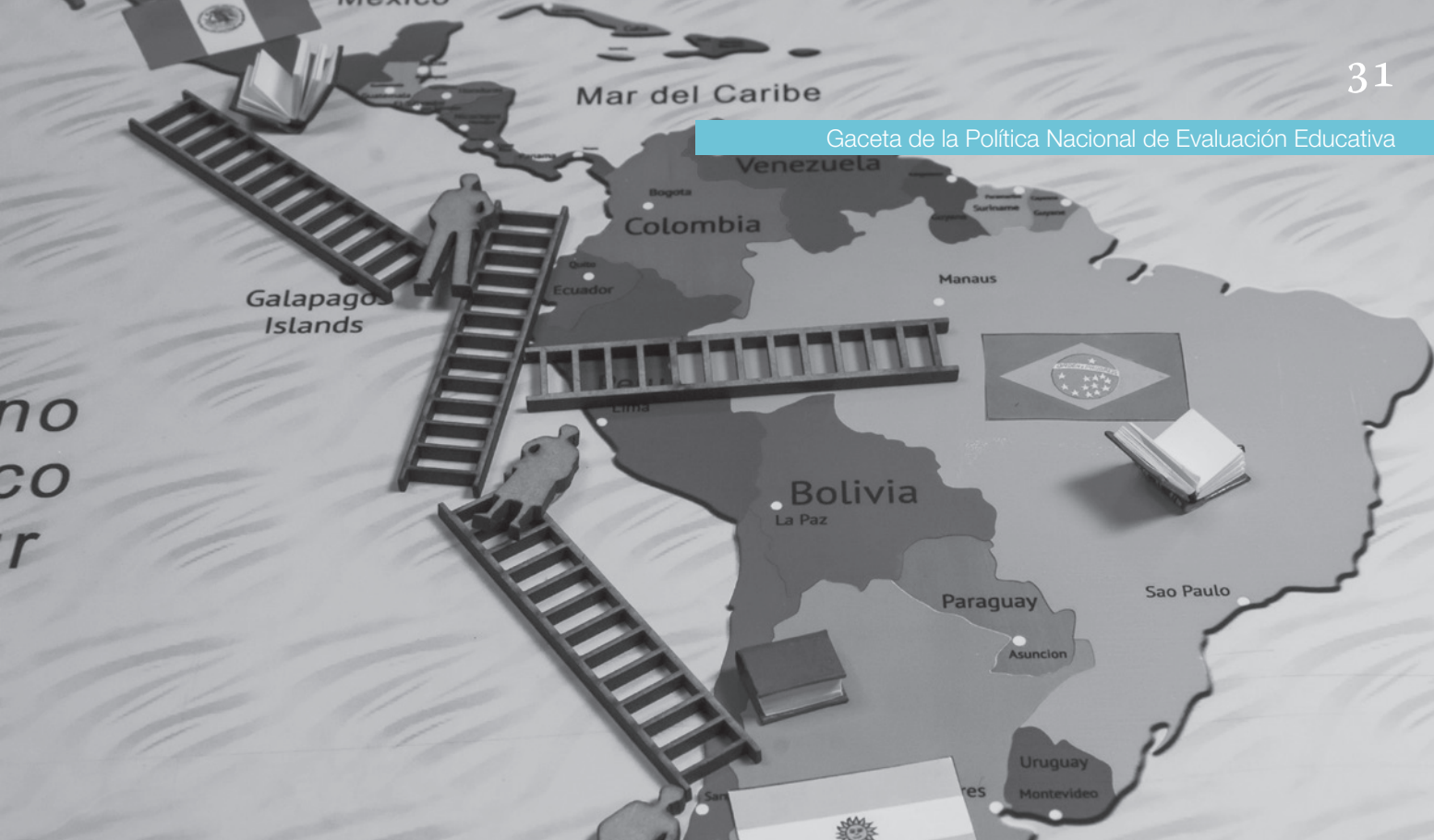
Su viabilidad descansó en un amplio acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país y el gobierno federal, que se firmó al día siguiente del inicio de la administración 2012-2018: el *Pacto por México*. En materia educativa, este compromiso se tradujo de inmediato en propuestas legislativas: la reforma constitucional y la modificación o emisión de leyes secundarias a través de las cuales se elevó a rango constitucional el derecho a una educación de calidad, entendiendo por ello que los alumnos alcancen el máximo logro en los aprendizajes; se estableció el Servicio Profesional Docente (SPD); se otorgó autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); y se impulsó

un conjunto de acciones orientadas a promover la autonomía de gestión de las escuelas, fortalecer los sistemas de información, mejorar la infraestructura educativa, robustecer el papel de la supervisión escolar y favorecer la asistencia técnica a la escuela, etcétera.

Como parte de las acciones encaminadas a recuperar la rectoría del Estado sobre la educación, se puso fin a la doble negociación salarial que operaban los líderes sindicales seccionales con los gobiernos locales, mediante la firma del Convenio de Automaticidad en el que se acordó la negociación salarial única. La reforma dispuso, asimismo, la revisión del fondo a través del cual se otorgaban recursos a las entidades federativas para el pago de la nómina federalizada, que se sustituyó por uno nuevo, el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Su integración supuso la conciliación previa de las plazas federalizadas y derivó en la centralización de la nómina educativa federal, terminando así con la creación irregular de plazas y abonando significativamente a la transparencia y la rendición de cuentas.

La implementación del Servicio Profesional Docente —que sustituyó al Programa Nacional de Carrera Magisterial— despertó la resistencia de ciertos





grupos sindicales que se oponían a la evaluación del desempeño docente. Ahora, con el paso del tiempo, la mayor parte del profesorado del país ha participado en los procesos de evaluación, ya sea para obtener una plaza, hacerse acreedor a incentivos en la función, promocionarse, o bien para permanecer frente a grupo. El sistema discrecional que existía se ha transformado en uno basado en el mérito, en el que se reconocen y aprecian los saberes y el desempeño.

La evaluación de los aprendizajes también se reformó. En 2013, el INEE estudió la validez de las pruebas que se aplicaban hasta entonces —ENLACE y Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE)—: los resultados apuntaron a que era recomendable sustituirlas por un nuevo planteamiento. A partir del ciclo escolar 2014-2015, se puso en operación el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), “una nueva generación de pruebas para medir y evaluar el logro de aprendizajes en educación básica y educación media superior” (INEE, 2018: 9).

La reforma dispuso la creación de foros nacionales para la revisión del modelo educativo. Fruto de un primer proceso de consulta, en 2016 se puso a consideración de la sociedad un replanteamiento pedagógico, que se continuó trabajando a partir de

los aportes recibidos para, finalmente en 2017, dar a conocer el nuevo *Modelo educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad* (SEP, 2017a). El modelo se articula en cinco componentes, a saber: el planteamiento curricular, la escuela al centro del sistema educativo, la formación y el desarrollo profesional docente, la inclusión y la equidad, y la gobernanza del sistema educativo. En ese mismo año salieron a la luz pública los documentos *Aprendizajes clave para la educación integral. Plan y programas de estudio para la educación básica* (SEP, 2017b) y *Planes de estudio de referencia del marco curricular común de la educación media superior* (SEP, 2017c).

En el caso de la educación básica, se mantuvo la formación académica como componente curricular, pero se incorporaron dos nuevos elementos: el desarrollo de habilidades socioemocionales y el ámbito de autonomía curricular. La modificación del plan y los programas de estudio detonó la elaboración de una nueva generación de materiales educativos, que incluyen no sólo los libros de texto gratuitos, sino también carteles de aprendizajes clave para las escuelas, libros para bibliotecas escolares y guías docentes, así como cursos en línea orientados a la actualización docente.



El ciclo escolar 2018-2019 es de gran trascendencia para la educación en México puesto que finalmente confluyen en las escuelas los múltiples elementos que caracterizan a la Reforma Educativa. La expectativa por los resultados de la implementación no debe llevar a dejar de pensar en lo que viene más adelante. Las reformas exitosas no sólo dependen de un planteamiento sólido, sino —de manera sustantiva— de su sostenibilidad a través del tiempo.

Persisten áreas de oportunidad en las que se debe incidir: la limitante presupuestaria, de la que se ha hablado poco en este artículo, debe ser abordada con seriedad; preguntarse, por ejemplo, si se debe mantener la dispersión de planteles educativos que caracteriza a los servicios de educación básica en México, o bien impulsar la consolidación o integración de escuelas multinivel; indagar si se debe mantener la política de impresión anual de libros de texto fungibles que pertenezcan al alumno o, en su

lugar, plantear una impresión trianual de mayor calidad que permanezca en la escuela; entre otras. Los dilemas no cesan.

### Conclusiones

La revisión de las reformas educativas latinoamericanas da cuenta de que la constante ha sido el tema de la equidad: educación para todos. No obstante, en el periodo reciente, vinculado al auge de las evaluaciones, se enfatizó de manera casi absoluta la calidad.

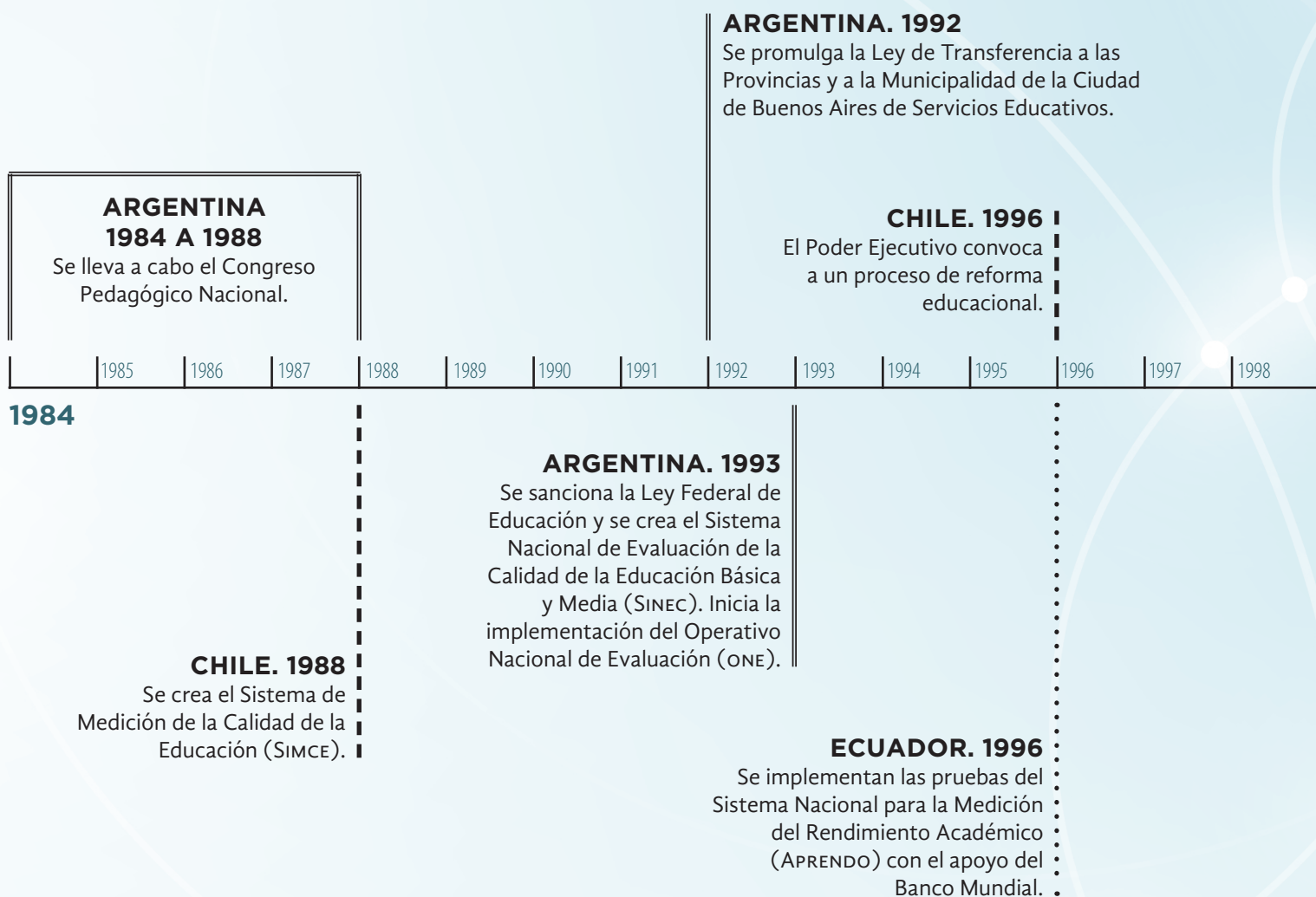
No se trata de la disyuntiva entre los objetivos de equidad o calidad, sino del dilema de cómo resolver conjuntamente ambos: la equidad entendida como la generación de condiciones de aprendizaje que permitan que los saberes adquiridos por los alumnos rompan el círculo vicioso de la pobreza, y que se arribe a una igualdad efectiva de oportunidades. A ello abona el formar a los educandos para saber, saber hacer y saber ser. €

La revisión de las reformas educativas latinoamericanas da cuenta de que la constante ha sido el tema de la equidad: educación para todos. No obstante, en el periodo reciente, vinculado al auge de las evaluaciones, se enfatizó de manera casi absoluta la calidad.

## Referencias

- CANO, Celerino (1960). "El nuevo plan educativo de México". *Proyecto Principal de Educación* (6): 32-46. Disponible en <<http://bit.ly/2OyynML>>.
- CARREÑO Rivero, Miryam (2015). "En busca de la equidad: el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (1979-2000)". *Journal of Supranational Policies of Education* 3: 64-81.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE) (2018). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)*. Ciudad de México: INEE. Disponible en <<http://bit.ly/2phHJBp>>.
- KAUFMAN, Robert R. y Joan M. Nelson (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países*. Disponible en <<http://bit.ly/2NpOjV7>>.
- LOPES, Valdecir F. (1974). "Los censos como fuentes de datos demográficos en América Latina". *Notas de Población* 5: 49-62. Disponible en <<http://bit.ly/2NT02uz>>.
- MARTINIC, Sergio (2010). "La evaluación y las reformas educativas en América Latina". *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 3 (3): 31-43. Disponible en <<http://bit.ly/2xkGLZw>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (1960). "Desarrollo del Proyecto Principal de la UNESCO sobre educación primaria en Iberoamérica". *Crónica* 39 (112): 35-39. Disponible en <<http://bit.ly/2QzWLit>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. París: UNESCO. Disponible en <<http://bit.ly/2xjmbsw>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA-OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (UNESCO-OREALC) (1979). *Declaración de Ciudad de México*. Ciudad de México: UNESCO-OREALC. Disponible en <<http://bit.ly/2NYEGMB>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA-OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (UNESCO-OREALC) (1981). *Recomendación de Quito*. Disponible en <<http://bit.ly/2PIvcSH>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA-OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (UNESCO-OREALC) (2016). *Reporte Técnico. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, TERCE*. Disponible en <<http://bit.ly/2pjsjF>>.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2017a). *Modelo educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*. Ciudad de México: SEP. Disponible en <<http://bit.ly/2pko4ka>>.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2017b). *Aprendizajes clave para la educación integral. Plan y programas de estudio para la educación básica*. Ciudad de México: SEP. Disponible en <<http://bit.ly/2QLKcka>>.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2017c). *Planes de estudio de referencia del marco curricular común de la educación media superior*. Ciudad de México: SEP. Disponible en <<http://bit.ly/2MHR1jm>>.

# REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA Y EVALUACIÓN PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN



## ARGENTINA 1984 A 1988

Se lleva a cabo el Congreso Pedagógico Nacional.

## ARGENTINA. 1992

Se promulga la Ley de Transferencia a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de Servicios Educativos.

## CHILE. 1996

El Poder Ejecutivo convoca a un proceso de reforma educacional.

## ARGENTINA. 1993

Se sanciona la Ley Federal de Educación y se crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación Básica y Media (SINEC). Inicia la implementación del Operativo Nacional de Evaluación (ONE).

## CHILE. 1988

Se crea el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

## ECUADOR. 1996

Se implementan las pruebas del Sistema Nacional para la Medición del Rendimiento Académico (APRENDO) con el apoyo del Banco Mundial.

A partir de la revisión de las reformas educativas en América Latina y la introducción de la evaluación como criterio de la calidad de la educación en dicha región, se seleccionaron cuatro casos que sirven de referencia para ilustrar cómo convergen ambos procesos: Argentina, Chile, Ecuador y México.

**ECUADOR. 2001**

- La responsabilidad de las evaluaciones pasa al Ministerio de Educación.

**CHILE. 2011**

- Se promulga la Ley de Calidad y Equidad en la Educación, que estipula la creación de la Agencia de la Calidad de la Educación, encargada de evaluar los aprendizajes de los niños y el desempeño de docentes y directivos.

1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014

**ECUADOR. 2006**

- Se aprueba el Plan Decenal de Educación 2006-2015 y se sustituyen las pruebas APRENDO por el Sistema Nacional de Evaluación, a cargo de la Dirección General de Planeamiento del Ministerio de Educación.

**MÉXICO. 26 de febrero de 2013**

- Se publica la Reforma Educativa en el *Diario Oficial de la Federación*.

**MÉXICO. 10 de septiembre de 2013**

- Se promulgan las tres leyes secundarias de la Reforma. Se ratifica al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como organismo constitucional autónomo.

**MÉXICO. 2014**

- Inicia la implementación del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), supervisado por el INEE, que sustituye a las evaluaciones nacionales anteriores.

## Evaluación de políticas y uso de sus resultados: las directrices del INEE

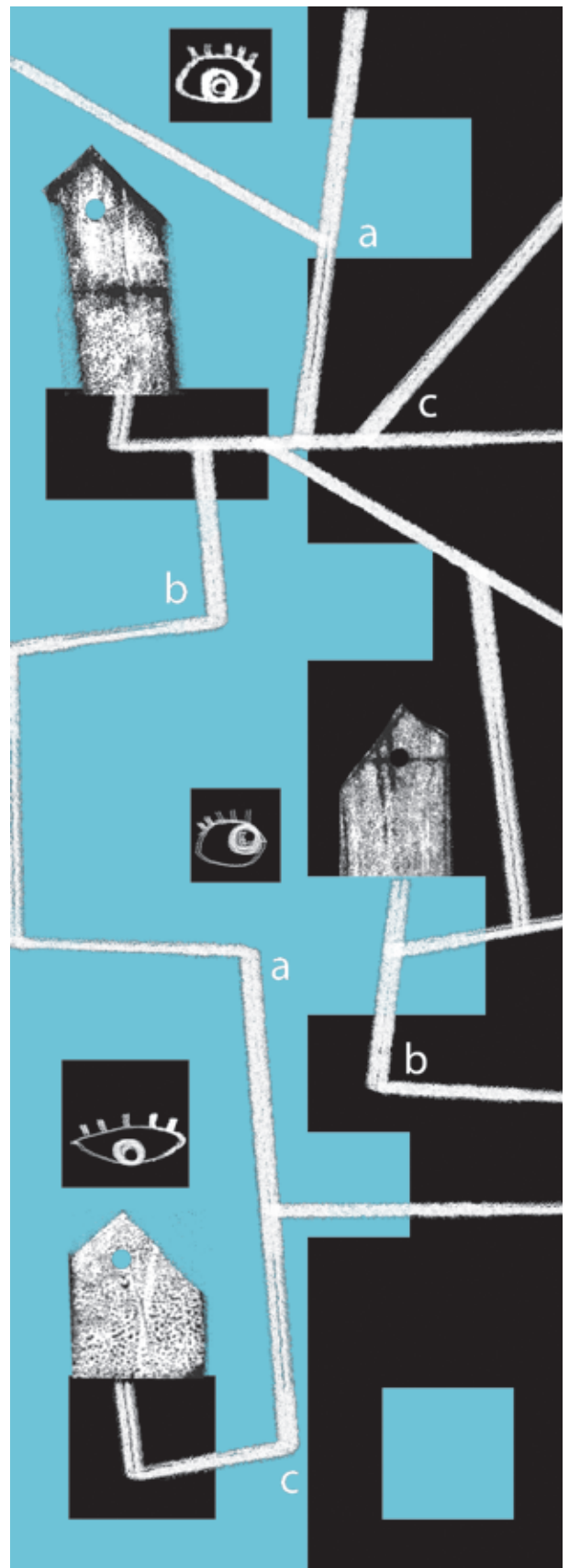
El titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), **Francisco Miranda**, construye un balance de la labor que ha hecho el INEE en materia de resultados, recomendaciones y uso de las evaluaciones de políticas y programas orientados a la mejora educativa. Asimismo, traza líneas de trabajo futuro para fortalecer dichos procesos.

**FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ**

Titular de la Unidad de Normatividad  
y Política Educativa del INEE  
*fmiranda@inee.edu.mx*

**H**acer que las evidencias derivadas de evaluaciones y estudios sistemáticos —rigurosos y objetivos— se *usen* para diseñar e implementar políticas debe ser, sin duda, una aspiración y un principio fundamental de todo gobierno que se diga democrático y que, además de representar al interés general de la nación, se comprometa con la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones que desempeña.

La evaluación de políticas públicas puede entenderse como un ejercicio sistemático de análisis y valoración de un proyecto o programa, a efecto de determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos,



así como su eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad para el desarrollo.

Desde la evaluación se aporta información relevante para valorar la magnitud y las dimensiones del problema público a resolver, identificar sus causas y reconocer la naturaleza de los contextos sociales en los que se expresan. Además, la evaluación permite identificar los alcances y limitaciones de las políticas o programas gubernamentales desarrollados con anterioridad; recupera las buenas prácticas internacionales de políticas similares a las puestas en marcha en el país; e identifica las características del diseño, instrumentación, resultados e impacto de las políticas o programas sujetos a evaluación.

Al aportar evidencias sólidas, la evaluación contribuye a que las decisiones de mejora no dependan de las actuaciones caprichosas, ideológicas, voluntaristas o irracionales de uno o pocos actores, sino, antes bien, de la medición objetiva a través de metodologías y técnicas pertinentes, válidas y confiables. Por tanto, de nada sirve instalar dispositivos de evaluación si no se asume la responsabilidad de utilizar sus resultados para tomar decisiones orientadas a mejorar su diseño, operación, eficiencia y eficacia.

Si bien la literatura sobre el tema indica que el uso ideal de las evaluaciones se da efectivamente cuando los hallazgos influyen en las decisiones de las personas con respecto a qué programas y políticas deben continuar (Weiss, 1998), es conveniente señalar que existen diversos tipos y modalidades de uso.

En ocasiones, los resultados de las evaluaciones sólo tienen un uso simbólico, que sirve para sustentar alguna decisión sin importar los hallazgos o el efecto encontrado; en otras, se usan de manera iluminativa, dado que sus fines son únicamente informativos; en situaciones menos comunes pero más relevantes, se utilizan con fines conceptuales que generan aprendizaje o clarifican temas entre los decisores. A contrapunto de estas tendencias, en contadísimos casos, la evaluación tiene usos instrumentales efectivos, es decir, influye directamente en las decisiones o en la distribución de recursos (Weiss, 1998; Mark y Henry, 2004; Fleischer y Christie, 2009; Ledermann, 2012).

Según diversos estudios, para que los resultados de las evaluaciones de políticas y programas

De nada sirve instalar dispositivos de evaluación si no se asume la responsabilidad de utilizar sus resultados para tomar decisiones orientadas a mejorar su diseño, operación, eficiencia y eficacia.

gubernamentales sean empleados de manera adecuada, deben cumplir al menos tres requisitos importantes, estrechamente interrelacionados: ser técnicamente robustas, emitir recomendaciones factibles y que éstas cuenten con una fuerza normativa que impulse su aplicación.

Se concluye que la calidad y el rigor del trabajo técnico, si bien son fundamentales, no pueden desligarse de la necesidad de considerar en el proceso a los tomadores de decisiones. Es decir, el éxito de una recomendación está asociado con los factores *cuándo, cómo, dónde y con quién*, cuestiones sumamente importantes y que a menudo sólo se conocen a través de la experiencia. Igual peso tienen las capacidades normativas de la evaluación y los incentivos generados para que se apliquen los cambios sugeridos por ella. De acuerdo con lo señalado en la bibliografía de la materia, entre mayores sean los costos de no atender una recomendación o los beneficios de aplicarla, menores serán las posibilidades de que sea ignorada (Weiss, 1998; Hammersley, 2016).

### Marco legal

La Reforma Educativa de 2013 estableció modificaciones importantes a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre las principales se encuentra el establecimiento del derecho a una educación de calidad para todos, así como el papel otorgado al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) como su garante, cuya

El INEE construyó un Modelo de Evaluación de Políticas y Programas Educativos que estableció un marco de referencia para orientar el desarrollo de las evaluaciones, así como las consideraciones clave acerca de qué evaluar, para qué y para quién.

coordinación es responsabilidad del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Con el fin de cumplir cabalmente esta meta, la Constitución asignó al INEE diversas funciones, entre las que destaca la emisión de recomendaciones de mejora educativa a partir de los resultados de las evaluaciones, por medio de la figura jurídica de *directrices*.

A continuación, se reseñan los avances más importantes para concretar la compleja y difícil relación entre resultados, recomendaciones y uso de las evaluaciones de políticas y programas educativos, en el contexto de los aprendizajes generados por la experiencia del Instituto con la emisión de las directrices de política educativa.

### Desde el INEE

En principio, debe subrayarse que los enfoques, marcos analíticos y debates —como los señalados— constituyen el referente fundamental del trabajo desarrollado por el Instituto, tanto en el terreno de la evaluación de políticas y programas educativos como en el relativo a la emisión de directrices.

En este contexto, el INEE construyó un Modelo de Evaluación de Políticas y Programas Educativos que estableció un marco de referencia para orientar el desarrollo de las evaluaciones, así como las

consideraciones clave acerca de qué evaluar, para qué, para quién y cómo orientar la valoración de estas intervenciones educativas en el país.

El modelo plantea una serie de fases para su diseño y puesta en marcha, a saber: *a)* construcción; *b)* emisión; *c)* comunicación; *d)* respuesta de la autoridad educativa; *e)* implementación; *f)* monitoreo y seguimiento; y *g)* actualización.

A la fecha, se han implementado treinta y un estudios y evaluaciones de políticas y programas educativos, mismos que se ordenan en seis áreas temáticas:

1. Modelo de evaluación de políticas y programas educativos.
2. Políticas y programas en materia de equidad educativa, a partir de las cuales se valoró la acción pública dirigida a grupos en situación de vulnerabilidad.
3. Estudios y evaluaciones de las políticas y programas de atención al abandono escolar en educación media superior.
4. Estudios y evaluaciones de la política de infraestructura física educativa.
5. Estudios y evaluaciones sobre la política de participación social en educación.
6. Estudios y evaluaciones de política educativa que, a encargo del INEE, fueron llevados a cabo por organismos internacionales.

A partir de dichas evaluaciones, se han emitido cinco grupos de directrices:<sup>1</sup> *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica; Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes; Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas; Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior; y Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional de docentes en educación básica.*

1 Cada conjunto se integra por varias directrices y aspectos clave de mejora, los cuales son propuestas concretas del INEE para detonar la mejora educativa.



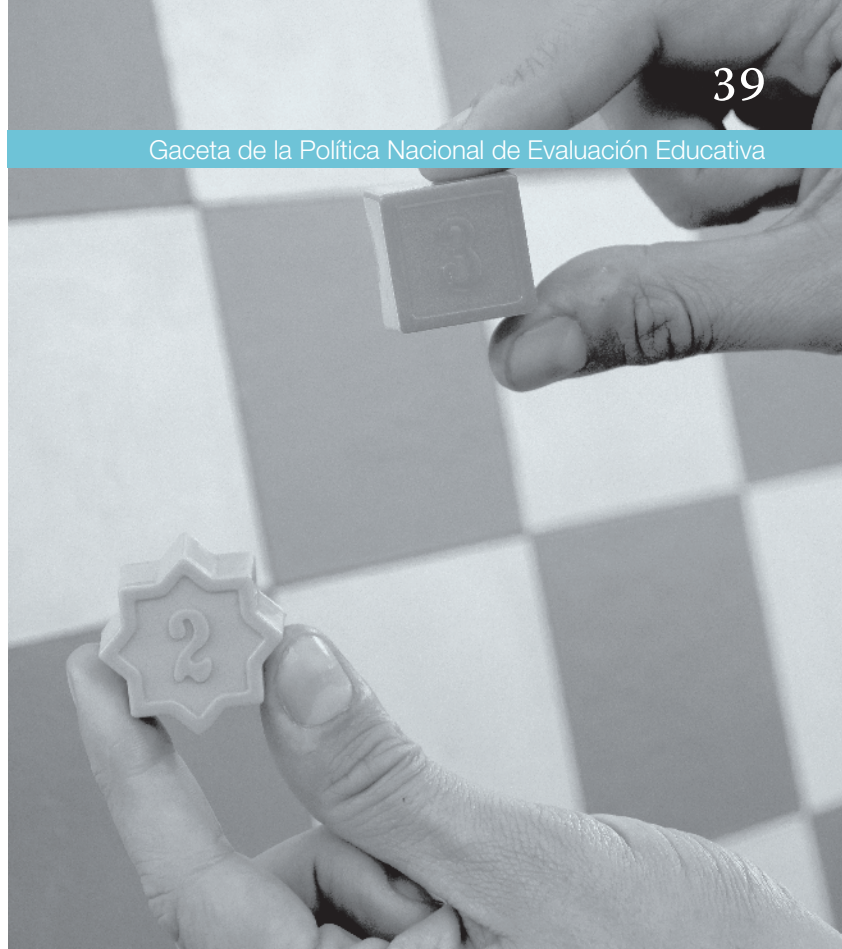
Las directrices buscan incidir en la política educativa con el fin de que las acciones del gobierno mejoren la calidad y equidad de la educación. Se elaboran a partir del análisis de los resultados de las evaluaciones y del desempeño de las autoridades para saber cómo deben atenderse las necesidades educativas de la población. En su construcción se consultan distintos actores sociales y educativos, entre los que destacan docentes, directivos escolares, servidores públicos, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Se dirigen a las autoridades educativas, tanto del ámbito federal como del local, quienes son responsables de ejercer el presupuesto para atender dichas necesidades.

Si bien la emisión de directrices constituye un importante punto de partida de las propuestas de cambio o fortalecimiento de la educación, ésta resulta insuficiente para cumplir con los objetivos que se plantean. En tal virtud, y en cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, el INEE ha puesto en marcha mecanismos orientados a dar seguimiento y acompañamiento a las acciones desarrolladas por parte de las autoridades educativas para lograr su consecución.

## Conclusiones

Como he señalado en otras publicaciones (Miranda, 2013 y 2016), las decisiones y las políticas públicas tienen que caminar por la ruta de un esfuerzo articulado en favor de decisiones eficaces y, al mismo tiempo, legítimas. Esto es, las políticas y las decisiones que de ellas emanan son el resultado de un proceso combinado, tenso y potencialmente equilibrado entre la construcción y el uso de evidencias, aunado con la definición de sentido, significado y contenidos estructurales orientados por principios o valores sustantivos.

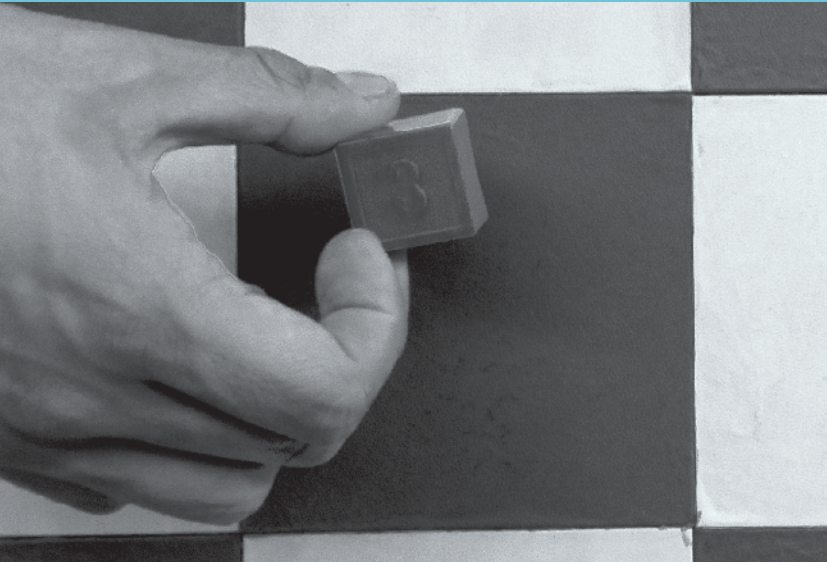
Las experiencias nacional e internacional demuestran que, a pesar de los indudables avances en materia de evaluación educativa, todavía existen retos por solventar: algunos de orden técnico y enfoque analítico, y otros de carácter político y de ejercicio de buen gobierno. A la par de una mejor evaluación —más pertinente y articulada técnica y



políticamente—, habrán de fortalecerse los esfuerzos para usar, de manera oportuna, los resultados de la evaluación con el fin de fundamentar intervenciones de mejora, replantear políticas y modificar decisiones y recursos.

En el uso y emisión de recomendaciones de política, se identifican algunas líneas de trabajo futuro para fortalecer los marcos institucionales vigentes y desarrollar procesos de innovación en los ámbitos técnico, institucional y político. Entre otras, conviene señalar las siguientes:

1. Garantizar la complementariedad entre los resultados de las evaluaciones de distintos componentes, procesos y evidencias del sistema y los estudios y evaluaciones de política propiamente dicha.
2. Hacer un análisis de las implicaciones causales, tanto del comportamiento del problema público identificado y diagnosticado por las evaluaciones como del grado o nivel de eficacia de los programas o acciones gubernamentales que lo atienden.
3. Avanzar en el fortalecimiento de esquemas legales e institucionales que permitan generar mayor fuerza y presencia de las recomendaciones o en las acciones gubernamentales.



4. Fortalecer e impulsar sistemas de contrapeso (*check and balance*) entre evaluadores y decisores de política, pensando en beneficios laterales y horizontales para la sociedad y la ciudadanía.
5. Hacer estudios de factibilidad a efecto de reconocer el grado e intensidad de las restricciones reales o potenciales de las propuestas de mejora derivadas de los resultados de las evaluaciones.
6. Modelar las recomendaciones o directrices de mejora de las políticas y acciones gubernamentales desde diversos espacios de interlocución con actores de los campos académico, social y político, así como con las autoridades en los diferentes ámbitos de intervención dentro del sistema educativo.
7. Desarrollar acciones de cabildeo e incidencia política en los procesos de conocimiento y asunción de las recomendaciones o directrices por parte de las autoridades gubernamentales.
8. Desplegar estrategias de fortalecimiento de capacidades institucionales, en los ámbitos federal y local, que permitan a los actores involucrados *hacerse cargo* de los procesos de mejora de la política y los resultados educativos.
9. Contar con un sistema de monitoreo y seguimiento de la atención de las directrices para reconocer el grado de efectividad, los cuellos de botella y las buenas prácticas.
10. Generar espacios de deliberación y debate público en torno a las recomendaciones y directrices entre

los actores políticos y sociales, lo cual supone vincular los ámbitos instrumentalistas clásicos de la acción gubernamental (o *policy*) con mecanismos dialógicos de construcción de agendas y definición de comunidades de políticas.

11. Sostener lógicas de continuidad o cambio en las políticas basadas en la evidencia de los buenos o malos resultados obtenidos con cada programa o acción de política, desplazando las discusiones ideológicas, partidarias o electorales para fortalecer las decisiones de política pública.
12. Introducir los esquemas de evaluación y directrices de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público. Para ello, es preciso establecer un nuevo marco de equilibrio entre la racionalidad económica y la atención a las necesidades de los sectores con mayor grado de vulnerabilidad social. €

## Referencias

- FLEISCHER, Dreolin y Christina A. Christie (2009). "Results From a Survey of U.S. American Evaluation Association Members". *American Journal of Evaluation* 30 (2): 158-175.
- HAMMERSLEY, Martyn (2016). "Can Academic Freedom Be Justified? Reflections on the Arguments of Robert Post and Stanley Fish". *Higher Education Quarterly* 70 (2): 108-126.
- LEDERMANN, Simone (2012). "Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change". *American Journal of Evaluation* 33 (2): 159-178.
- MARK, Melvin y Gary Henry (2004). "The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence". *American Journal of Evaluation* 10 (1): 35-57.
- MIRANDA, Francisco (2013). "La evaluación a debate. Entre la calidad y la desafiliación de los jóvenes de la educación secundaria en América Latina". *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 4 (4): 41-58.
- MIRANDA, Francisco (2016). "Las decisiones de la política de evaluación: el necesario ensamblaje entre evidencias y valores". *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México* 2 (4): 23-28.
- WEISS, Carol H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Boston: Prentice Hall.

# REPORTE ESPECIAL: REFORMAS, DESAFÍOS Y NUEVOS PARADIGMAS

El siguiente *Reporte especial* está integrado por cuatro aportaciones que abordan, desde distintas perspectivas, las propuestas que han permeado las reformas y políticas educativas en Iberoamérica, así como los desafíos y paradigmas que surgen en el nuevo siglo.

Primero, la investigadora Aurora Loyo ofrece un enfoque comparativo de las propuestas de reforma que predominaron en México, Brasil y Argentina en los años noventa. Después, los académicos Álvaro Marchesi y Eva María Pérez, de la Universidad Complutense de Madrid, presentan su propuesta de un modelo de evaluación docente para el sistema educativo español.

Por su parte, Ricardo Cuenca, del Instituto de Estudios Peruanos, analiza los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina y del Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, con el propósito de reivindicar la importancia del vínculo entre política y educación para contribuir a la calidad de la democracia en América Latina.

Por último, Cecilia Espinosa, directora de la Fundación SM México, propone un nuevo paradigma educativo respecto de cómo alcanzar los desafíos de la Agenda de Educación 2030: una visión humanista basada en la ética del cuidado.

# ¿Qué queda hoy de la gran ola de reformas educativas de los años noventa en América Latina?

En el siguiente texto, **Aurora Loyo**, especialista en política educativa, actores sociales y organizaciones docentes de América Latina, contrasta desde una perspectiva comparativa las propuestas que prevalecieron en las reformas educativas de México, Brasil y Argentina en la década de los noventa.

AURORA LOYO

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM  
aurloyo@yahoo.com

Desde los tiempos del barón de Humboldt, las mentes inquietas han buscado conocer sistemas educativos de países distintos al suyo. Esta sana curiosidad, acompañada de reflexión, dio lugar a lo que hoy conocemos como *educación comparada*. No basta con viajar al país vecino, observar, hacer preguntas, anotar en un diario; es inevitable interrogarse sobre las similitudes y diferencias. Descubrimos así que la comparación como enfoque nos permite profundizar en la comprensión de nuestro propio sistema educativo.



Lo que en nuestro país parece novedoso, en otro puede haber sido puesto en marcha con anterioridad y mostrado sus debilidades. Lo que juzgamos idiosincrático, un rasgo distintivo de nuestras escuelas, quizá no lo es. En suma, ignorar otras experiencias es casi tan peligroso como imitarlas irreflexivamente. En cambio, contrastarlas y compararlas sistemáticamente siempre resulta enriquecedor.

Para México, el espacio natural de referencia es América Latina. Situándonos de inicio en esta tradición, consideramos útil volver la vista a las reformas educativas de la década de 1990. Centraremos nuestra atención en lo acontecido en México para contrastarlo con procesos muy distintos: el argentino y el brasileño. Nos interesa responder a la siguiente pregunta: ¿qué tanto se han desvanecido y qué tanto continúan presentes los grandes temas de las reformas de los años noventa?

### **Las reformas de los noventa: una mirada retrospectiva**

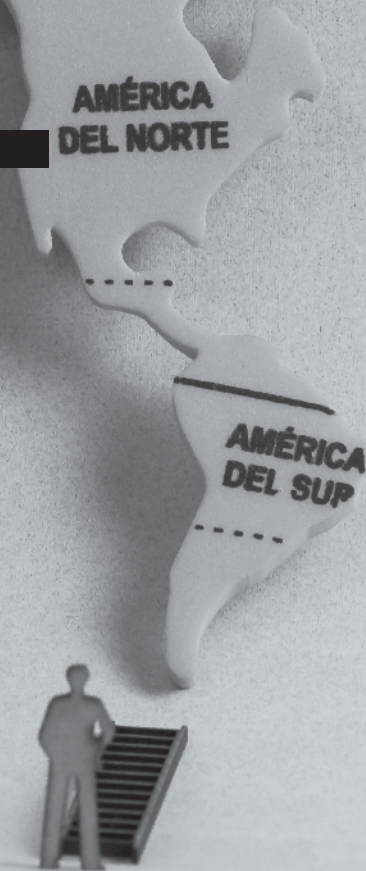
En los años noventa se instauró en América Latina un discurso educativo que permeó, en un grado en el que nunca antes había sucedido, las agendas de los gobiernos nacionales, los congresos académicos sobre educación, los medios de comunicación y hasta las conversaciones entre ciudadanos. Fue un discurso totalizador, pues, aun cuando existieron diferencias de matiz y énfasis, contuvo un núcleo duro cuyo emisor más poderoso —que no el único— fue el Banco Mundial. Ello fue posible en el marco de una crisis derivada de la deuda pública y del descrédito del modelo de Estado benefactor. La *reforma del Estado* se consideró como una salida viable, y se pusieron en marcha varios procesos interconectados en el ámbito educativo.

Por una parte, se produjeron diagnósticos que ponían el acento en los distintos déficits de los sistemas educativos nacionales. Hubo, desde luego, diferencias en cada caso nacional, pero interesa mencionar aquí las orientaciones generales que se plantearon como vías de mejora. La más importante fue la descentralización, seguida de la recomendación de incentivar la participación social, buscando la inclusión de nuevos actores más allá de los sindicatos docentes.

En los años noventa se instauró en América Latina un discurso educativo que permeó las agendas de los gobiernos nacionales.

Otras directrices apuntaron a hacer modificaciones en la estructura y en la duración de los ciclos del sistema educativo (SE) y a dar preferencia a la educación básica por encima de los ciclos superiores. De la mano del concepto de *calidad educativa*, se señaló reiteradamente la importancia de la profesionalización docente y la conveniencia de que se contara con un conjunto de reglas coherentes para su ingreso y promoción en el sistema educativo, así como para instalar procedimientos de evaluación e incentivos. La gestión escolar fue otro de los temas estrella y se insistió en la ingente necesidad de contar con más y mejores datos sobre todos los elementos y procesos que intervienen en el SE.

La equidad no estuvo ausente de este discurso. Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) produjo un documento que incluía los temas de calidad y equidad. Dado que la política social no puede separarse de la educativa, durante esa década se pusieron en marcha programas enfocados en las poblaciones más vulnerables. Si bien la ecuación calidad-equidad se resolvió de formas distintas, tanto en el discurso de los organismos internacionales y regionales como en las agendas gubernamentales, el acento se puso en la calidad.



### Tres casos nacionales

En Argentina, la reforma educativa adquirió plena condición jurídica mediante la Ley Federal de Educación de abril de 1993, que estableció cambios en la estructura, la organización y el financiamiento del sistema educativo, sin renunciar por eso a abordar lo educativo y lo pedagógico. Habiéndose fincado en condiciones de penuria presupuestal, la intención de redistribuir dicho financiamiento fue primordial. El nuevo Pacto Federal Educativo estableció mayores responsabilidades para las provincias argentinas con costos políticos y sociales serios para las regiones más pobres.

En el caso de Brasil, la redistribución tomó un camino distinto: el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) tuvo como objetivo la municipalización. Como resultado, el monto total del fondo de participación para los municipios fue similar al establecido para los estados. El cálculo para unos y otros tomaba en cuenta el número de alumnos atendidos según el censo escolar emitido el año anterior por el Ministerio de Educación. El objetivo marcado en los documentos fue lograr que los recursos se repartieran de modo que fuera posible avanzar en la universalización de la educación fundamental.

En México, el ímpetu reformador de los años noventa logró instalar dos tendencias que marcarían las políticas educativas de las décadas posteriores. En el ámbito social se optó por la focalización para beneficiar a los sectores más pobres. Los grandes programas de la década, Solidaridad y Progreso, incluyeron un componente educativo. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), creado en diciembre de 1988, le otorgó prioridad a la primaria y, en 1990, puso en marcha el programa Escuela Digna. Para combatir la deserción, se diseñó Niños en Solidaridad, cuyo objetivo, focalizado en estratos específicos, fue contrarrestar la miseria de las familias con la intención de que los menores pudieran mantenerse en la escuela. El programa Progreso introdujo algunas modificaciones, aunque sobre las mismas líneas. Pese a que Argentina instauró un programa compensatorio —el Plan Social Educativo, vigente entre 1993 y 1999—, México se situó a la vanguardia en lo que respecta a programas focalizados de política social.

En otros aspectos, la reforma mexicana fue menos ambiciosa. No existieron aquí equipos de expertos comparables a los que intervinieron en la educación argentina (Tedesco y Tenti, 2001). Tampoco se abrieron espacios para la innovación educativa a escala local, como los que se produjeron en Brasil.

Lo de México fue, fundamentalmente, una descentralización limitada a nivel estatal que, si bien transfirió el control de las escuelas de educación básica y normal a los gobiernos de las entidades federativas, mantuvo centralizados todos los aspectos normativos, en especial el curricular. No obstante, en lo que al financiamiento se refiere, en México los estados no sufrieron las penurias ni los sobresaltos que afectaron a las provincias argentinas durante esa década.

Nuestra valoración sería incompleta si no incluímos una cuestión crucial en el éxito de cualquier reforma: la capacidad de los reformadores para lograr consensos y disminuir la conflictividad. En ello, para bien y para mal, la reforma mexicana fue considerada la más exitosa de los tres casos. Con el fin de entenderlo, hemos de referirnos brevemente a un actor interno muy importante: los sindicatos docentes.

### Conflicto y concertación

Dentro de la lógica de las reformas a la que nos hemos referido, la redistribución de los recursos no se limitaba a impulsar medidas descentralizadoras. De los documentos del Banco Mundial, replicados por muchos otros emisores, emanó un diagnóstico unánime: la proporción del gasto educativo dedicada a los sueldos y prestaciones de los maestros era excesiva y dejaba muy pocos remanentes para mejorar la infraestructura y para introducir innovaciones ligadas a la mejora de la educación. La escasez de recursos y la aceptación tácita de esta recomendación dieron como resultado, en Argentina y en Brasil, un deterioro acelerado del sueldo real del magisterio. En Argentina, este ingreso disminuyó a la mitad en el transcurso de la década. En Brasil, los datos no son tan contundentes, dadas las grandes diferencias que existen entre los estados. De nuevo, México siguió un patrón distinto, ya que una fuerte disminución del sueldo magisterial real ya se había dado en la década anterior, y en los noventa hubo más bien un proceso de recuperación, aunque apenas alcanzó a restituir lo perdido.

Ante este panorama, no es de extrañar que las demandas de aumento salarial fueran las más frecuentes y condujeran a importantes movilizaciones. A esto debe agregarse que, en los dos países del

La reforma mexicana fue menos ambiciosa: fue una descentralización limitada a nivel estatal que mantuvo centralizados todos los aspectos normativos, en especial el curricular.

Cono Sur, las dirigencias gremiales resintieron una drástica limitación del ámbito de su influencia. Muchas medidas empezaron a tomarse sin su concurso, lo que se combinó con una apertura hacia la participación de otros actores no siempre bien vistos por los gremios: organizaciones de la sociedad civil, empresarios y asociaciones de padres de familia.

La investigación sobre las respuestas a las reformas de parte de los sindicatos en estos tres países nos indicó la relevancia explicativa que tiene el vínculo entre dichas organizaciones y el Estado.

Nos limitaremos aquí a señalar ciertos datos sobre las organizaciones docentes más importantes de los tres países: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) de México es una organización más antigua que sus similares sudamericanas, pues se fundó en 1943, mientras que la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) nació en 1973, y la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) brasileña, en 1987.

Sus historias son muy distintas. Como se sabe, el SNTE es un sindicato de tradición corporativa,

El gran tema *reforma educativa* perdió auge en el siglo actual. Aun cuando en México se instauró de nuevo a partir de 2012 como un *leitmotiv*, en general en América Latina se habla más en términos de políticas educativas que de reformas.

mientras que en las confederaciones del Cono Sur el sindicalismo docente convive con tradiciones asociativistas y liberales y, sobre todo, acusa la marca de experiencias provenientes de las luchas de grupos magisteriales organizados contra las dictaduras. Estas diferencias explican en gran medida que, mientras en México se firmó en 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) —un pacto político cupular entre el sindicato y las autoridades gubernamentales—, en los casos de Argentina y Brasil los procesos de reforma se vieron acompañados por una acentuada conflictividad de las organizaciones docentes nacionales y subnacionales.

Lo anterior, por supuesto, no es sino una caracterización general que debe ser matizada. Por ejemplo, ni en Argentina ni en Brasil estuvieron ausentes del todo los momentos de concertación. En Argentina, la CTERA registra como un triunfo el Fondo de Incentivo Docente, así como la capacidad de veto que ejerció sobre el proyecto de profesionalización docente. Esas victorias parciales, seguidas de acuerdos, fueron el fruto de nuevas estrategias de acción sindical, como la instalación de la Carpa Blanca frente al Congreso de la Nación en abril de 1997. En Brasil, en 1994 la CNTE logró negociar el Pacto por la Valorización del Magisterio y la Calidad de la Educación y, más tarde, en la Cámara de Diputados,

el proyecto de Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, impulsado por el Foro Nacional de Defensa de la Educación Pública.

Conviene mencionar también que, en México, aunque la nota dominante fue la concertación, los núcleos de docentes agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) llevaron a cabo movilizaciones de protesta muy importantes en la década de 1990. No fueron comparables a las que esos mismos grupos protagonizaron durante los ochenta, pero conservaron un componente político radical y de oposición, tanto a las reformas como a la dirigencia nacional del SNTE (Loyo, 2018).

### Tendencias del nuevo siglo

El gran tema *reforma educativa* perdió auge en el siglo actual. Aun cuando en México se instauró de nuevo a partir de 2012 como un *leitmotiv*, en general en América Latina se habla más en términos de políticas educativas que de reformas. Pero, ¿cuáles son estas políticas educativas?, ¿existe, al menos parcialmente, un consenso en torno a algunas de ellas o estamos frente a un menú amplio pero laxo? Las agendas gubernamentales nos indican que, a pesar de la aparente fragmentación, persisten —como en la década de los noventa— algunas orientaciones generales que es necesario identificar.



En primer lugar, permanece la ampliación de los derechos, expresada sobre todo en la extensión de la obligatoriedad escolar, tanto hacia abajo (preescolar) como hacia arriba (secundaria o educación media superior). Otro rasgo dominante es lo que Rivas y Sánchez (2016) denominan *governabilidad centralizada*.

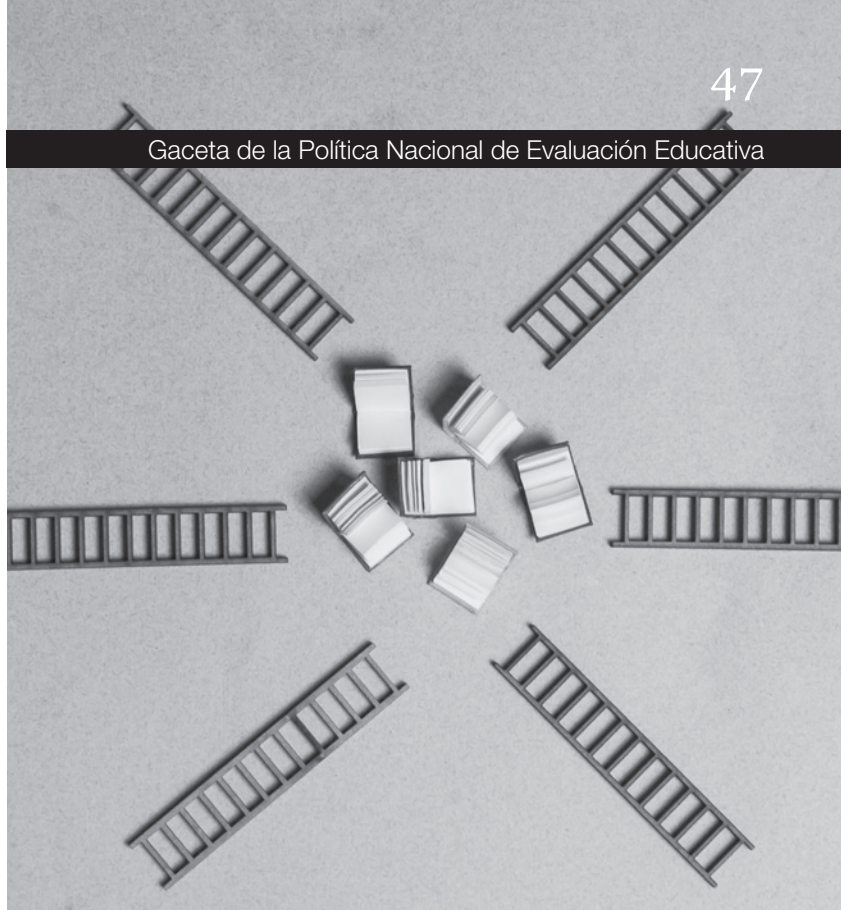
A continuación, nos referiremos en apretada síntesis a algunas de las políticas más recurrentes y proporcionaremos ejemplos.

En Brasil se instauró el *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*, que proporciona datos sobre cada escuela de educación básica, municipio y estado. Junto con este interés sostenido por mejorar los sistemas de información, se crearon o fortalecieron organismos encargados de la evaluación: en México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; en Brasil, el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira, creado en 1937, pero con funciones renovadas, entre las que se encuentran el censo educativo, el sistema nacional de Evaluación de la Educación Básica y la Prova Brasil; Argentina no se adscribió a esta ola evaluadora en la misma medida.

En toda América Latina, los exámenes para alumnos, docentes y directivos proliferaron como nunca antes; a nivel pedagógico se dio una gran importancia a los libros de texto, pero también al acceso a todo tipo de materiales digitales. Hubo programas compensatorios muy variados, centrados en los estratos de población y en las escuelas más desfavorecidas. Pero el aspecto nuevo y controvertido fue la evaluación docente, la introducción de los llamados *planes de mejora* y la importancia concedida a los directores y supervisores. En lo que concierne a la evaluación vista como un instrumento central de política educativa, así como a la introducción de tecnologías de información y comunicación (TIC) y al fortalecimiento de la gestión, el Banco Interamericano de Desarrollo financió varios proyectos (Oreja y Vior, 2016).

### Las políticas educativas y la política

Los casos que hemos escogido, Argentina, Brasil y México, nos sirven para ilustrar el grado de interdependencia que existe entre las políticas educativas y la política. En México, la continuidad en las



orientaciones generales de las reformas educativas instrumentadas en los noventa, con las innovaciones que acabamos de señalar, fue mayor que en los dos países del Cono Sur.

La alternancia política que se dio en México en el año 2000, como producto de unas elecciones en las cuales el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la contienda contra el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) de centro-derecha, Vicente Fox Quesada, no produjo un viraje en las tendencias existentes en materia de política educativa. En 2012, de nueva cuenta, el candidato del PAN ganó la elección presidencial, y en esos doce años del nuevo siglo los grandes temas de los noventa siguieron estando presentes en la agenda gubernamental, adicionados con las novedades a las que hemos hecho referencia.

El cambio más importante se produjo en 2012-2013, con el retorno del PRI al Poder Ejecutivo Federal. El encarcelamiento de la dirigente nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo, produjo una crisis en las relaciones entre el sindicato y el gobierno. Las reformas legislativas que se introdujeron entonces buscaron recuperar la rectoría del Estado, que —se dijo— había perdido por la excesiva injerencia del sindicato en la educación. De cualquier manera, lo

interesante fue que esta modificación en la correlación de fuerzas del sistema educativo redujo considerablemente la influencia del factor sindical y se vio acompañada por un reforzamiento de la importancia concedida a la evaluación y en especial a la evaluación de los docentes.

En Brasil y Argentina, la política corrió por cauces distintos. Los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina introdujeron, a partir de 2003, políticas tendientes a disminuir las brechas económicas y sociales. No obstante, ciertos elementos centrales de las políticas educativas anteriores se mantuvieron prácticamente inalterados y produjeron tensiones políticas entre los actores sociales del sistema educativo. Así pudimos constatar, por ejemplo, que el gobierno de Lula da Silva impulsó políticas orientadas a incorporar a sectores históricamente marginados al espacio escolar, pero mantuvo los conceptos de eficacia y mérito académico, así como el sistema de evaluaciones iniciado durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Andrade y Felfeber, 2016).

La lección que se puede extraer de este recuento sobre las reformas educativas consiste en que las propuestas de los años noventa son mucho *más perdurables de lo que los vaivenes políticos pudieran hacernos pensar*. El reformismo se mantiene sobre la base de un descontento social generalizado respecto a los resultados educativos. Pero su persistencia y las tensiones que arroja, en virtud de las contradicciones que suscita entre políticas provenientes de ideologías de signo político distinto, se explican porque los temas y las recomendaciones de dichas reformas estuvieron anclados a cambios económicos, tecnológicos y culturales que operan a nivel global. Los organismos internacionales siguen influyendo en la política educativa, aunque su vocación prescriptiva se ha moderado, y las agendas gubernamentales

hacen gala de plasticidad, dando lugar a combinaciones bastante heterodoxas. Como hemos visto, las políticas educativas tienen ámbitos múltiples y diferenciados, de forma que no necesariamente existe una coherencia preestablecida entre ellas. Pero, con los cambios políticos recientes ocurridos en los tres países, observaremos desarrollos inéditos que habrán de darnos nuevas rutas de interpretación sobre este tema. €

## Referencias

- ANDRADE Oliveira, Dalila y Myriam Felfeber (2016). "El derecho a la educación en América Latina: un análisis de las políticas educativas en la historia reciente de Brasil y Argentina". *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació* 27: 107-133.
- LOYO, Aurora (2018). "Las organizaciones docentes y las reformas educativas en América Latina". Ponencia presentada en la *Conferencia Anual de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional 2018. Re-Mapeando la Educación Global: Diálogo Sur-Norte*, realizada en la Ciudad de México del 25 al 29 de marzo.
- OREJA Cerruti, María Betania y Susana E. Vior (2016). "La educación y los organismos internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015)". *Journal of Supranational Policies of Education* 4: 18-37.
- RIVAS, Axel y Belén Sánchez (2016). "Políticas y resultados educativos en América Latina; un mapa comparado de siete países (2000-2015)" [en línea]. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa (RELIEVE)* 22 (1). Disponible en <<http://bit.ly/2xz8vKc>>.
- TEDESCO, Juan Carlos y Emilio Tenti Fanfani (2001). *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

# Un modelo de evaluación para el desarrollo profesional de los maestros en España

Especialistas en educación en Iberoamérica, **Álvaro Marchesi** y **Eva María Pérez** exponen su propuesta de evaluación al trabajo docente para el sistema educativo español. El texto tiene especial interés desde Latinoamérica, donde compartimos con España retos e idiosincrasias, pero no cierto *expertise* europeo del que mucho podemos aprender.

ÁLVARO MARCHESI  
amarches@psi.ucm.es

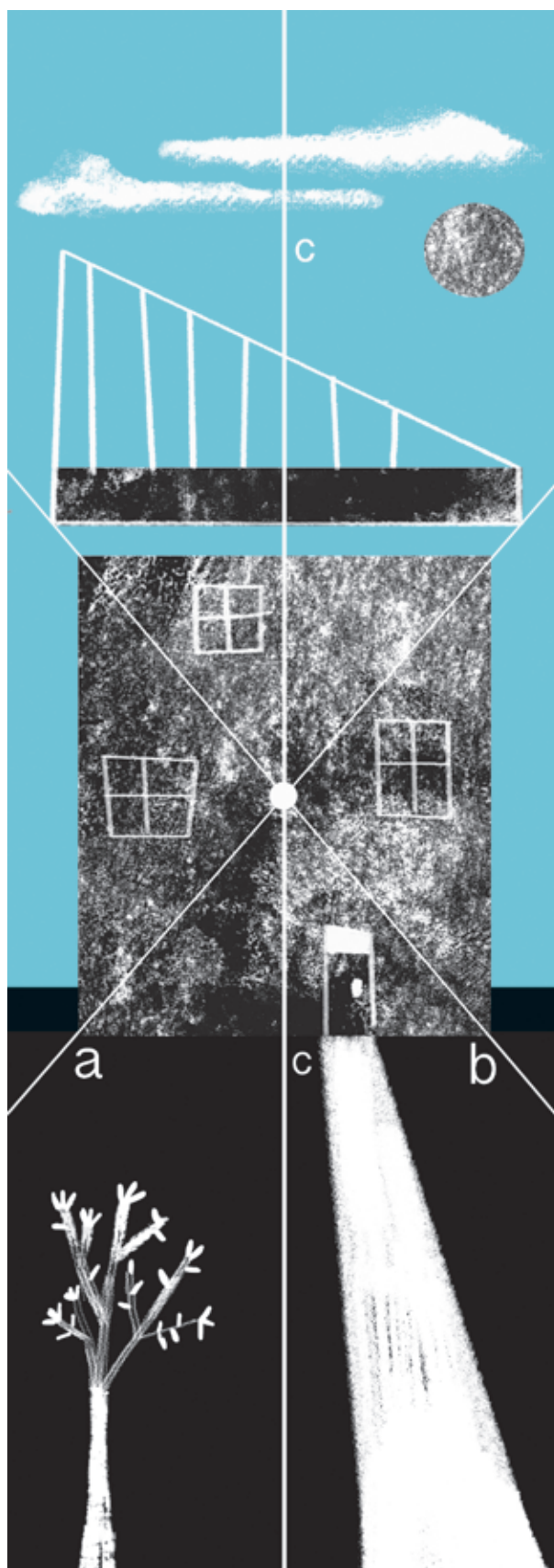
EVA MARÍA PÉREZ  
emperezg@ucm.es

Facultad de Psicología de la Universidad  
Complutense de Madrid

## Introducción

En el sistema educativo español no se ha incorporado todavía la evaluación de los profesores<sup>1</sup> ni existe una carrera profesional para ellos. Ciertamente es que las dos últimas leyes de la materia aprobadas en este

<sup>1</sup> En el texto se utilizan indistintamente los términos *profesor*, *maestro* y *docente*.





siglo —una con mayoría socialista y otra con mayoría conservadora— incluyeron un mandato para animar a las administraciones educativas a impulsar planes de evaluación del profesorado. Sin embargo, apenas se ha avanzado desde entonces.

¿A qué se debe esta situación, bastante inusual en comparación con la mayoría de los países desarrollados? Posiblemente a la desconfianza de los profesores en la administración educativa y al temor a las consecuencias para su trabajo y su estabilidad laboral al incorporar sistemas externos de evaluación. También han influido sus dudas sobre cómo se evalúa de forma justa y equilibrada el trabajo y el esfuerzo que han ejecutado durante años. ¿Pueden determinadas pruebas, cuestionarios u observaciones en un día concreto —se preguntan— reflejar la difícil, compleja, diversa y continuada tarea docente?

Ante tales dudas y recelos, las administraciones educativas no han manifestado especial interés en convencer a los docentes de que es posible un modelo de evaluación que ofrezca seguridad, confianza, incentivos y valoración profesional. Por ello, el modelo de evaluación que ahora se propone intenta tener en cuenta los temores de los docentes para animarles a participar de forma activa. Su diseño se rige por cinco principios fundamentales: *a)* adaptarse a la complejidad de la actividad docente; *b)* continuar

a lo largo del tiempo; *c)* implementarse con la participación de los maestros; *d)* ser confidencial; y *e)* favorecer el desarrollo profesional de los docentes.

A pesar de los recelos históricos y la falta de voluntad política, algo se mueve actualmente en los debates educativos en España, pues en los últimos años se han planteado diferentes propuestas sobre la evaluación de los profesores y su desarrollo profesional. Por ello, la Fundación SM, a través del Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA),<sup>2</sup> se ha animado a impulsar el debate político, social y educativo a partir de un documento encargado a los autores del presente artículo —que expone sus líneas principales— y que fue presentado a la opinión pública y a los principales agentes educativos el 20 de septiembre de 2018.

### **Evaluación de los docentes, desarrollo profesional y calidad de la enseñanza**

#### **Evaluación y calidad de la enseñanza**

La evaluación se ha convertido recientemente en un tema de especial relevancia en el ámbito educativo. Los motivos son variados y no siempre se ponen de

<sup>2</sup> La Fundación SM impulsa, desde 1998, el IDEA.

La evaluación es uno de los caminos más directos para conocer y mejorar la práctica de los maestros, sin olvidar que el funcionamiento de la enseñanza y los resultados de los alumnos no dependen exclusivamente de ellos.

manifiesto en forma explícita, pero uno de los principales es ofrecer respuestas a las demandas de la sociedad y de la propia comunidad educativa con el propósito de mejorar la calidad de la educación.

Los estudios internacionales (OCDE, 2013, 2014 y 2016) constatan que los buenos docentes, aquellos con mejor formación, con más capacidad de adaptarse a las necesidades de sus alumnos y con mayores competencias para conseguir implicarlos en las actividades que se desarrollan en la escuela, consiguen que sus estudiantes obtengan mejores aprendizajes. Estas investigaciones subrayan el papel de los maestros como elemento clave de un sistema de elevada calidad.

Si es preciso acrecentar la calidad de la educación y se comprueba que uno de los factores que mejor contribuye a ello es disponer de buenos profesionales, parece lógico pensar que es necesario favorecer su motivación, su preparación y la actualización de sus conocimientos y de sus estrategias didácticas. En definitiva, es esencial fortalecer y mejorar la profesión docente.

Con el fin de lograrlo, la evaluación se configura como uno de los caminos más directos para conocer y mejorar la práctica profesional de los maestros, sin olvidar que el funcionamiento de la enseñanza y los resultados de los alumnos no

dependen exclusivamente de ellos. La influencia del contexto social, cultural y económico de los estudiantes, sus experiencias y circunstancias personales y familiares, y el impacto del contexto social de la escuela, así como de su cultura, liderazgo y recursos disponibles, están ampliamente documentados en la literatura científica. A pesar de estas cautelas, se puede afirmar que la apuesta por mejorar el desarrollo profesional del profesorado es especialmente importante con vistas a aumentar la calidad del sistema educativo.

### Los principales retos

La evaluación del trabajo docente se enfrenta a desafíos importantes que es preciso tener en cuenta y valorar de forma cuidadosa. El primero de ellos se refiere al modelo de evaluación elegido. ¿Cómo diseñar uno que sea capaz de tener en cuenta todas las competencias, habilidades y recursos que un profesor debe poner en acción durante su enseñanza? ¿Cómo evitar que la evaluación, bien por las dimensiones elegidas, bien por los métodos utilizados, ofrezca una visión reduccionista de la tarea docente?

La evaluación de la tarea docente es una respuesta a qué es ser un buen maestro. En el fondo, el modelo de evaluación es el espejo en el que un

Con el fin de encontrar un punto de equilibrio entre la normativa, la orientación pedagógica y la autonomía docente, la evaluación ha de tener en cuenta la narración del profesor sobre su práctica.

maestro debería mirarse para ser valorado de forma positiva. Y aquí se encuentra el segundo reto: ¿cómo puede el modelo de evaluación establecido respetar la autonomía profesional del docente? ¿No pueden ser buenos profesores los que emplean metodologías diferentes a las habituales o pedagógicamente correctas en un momento histórico determinado? Con el fin de encontrar un punto de equilibrio entre la normativa establecida, la orientación pedagógica contrastada y la autonomía docente, la evaluación que se propone ha de tener en cuenta la narración del profesor sobre su práctica, las evidencias al respecto y sus razones para haber adoptado determinados enfoques pedagógicos.

### Razones para evaluar a los maestros

Es necesario plantearse la pregunta principal: ¿por qué la evaluación de los docentes es benéfica? La respuesta puede resumirse en las siguientes razones:

- contribuye a poner en valor su trabajo;
- mejora el prestigio de la profesión docente y su autoestima;
- anima a los maestros a orientar su esfuerzo hacia las competencias y tareas más relevantes;
- favorece la reflexión de los docentes sobre su práctica y les ayuda a sistematizar y revisar su actividad;
- estimula el trabajo en equipo y la cooperación con otros docentes;
- incide en la mejora de la calidad de la enseñanza al respaldar el compromiso y la actualización de los docentes;
- presenta un modelo para la actividad profesional y para su formación;
- permite incorporar determinados incentivos económicos y organizar el desarrollo profesional de los docentes; y
- transmite un mensaje a la sociedad sobre la responsabilidad y el compromiso de los docentes.

Estas razones deben encontrarse en el modelo de evaluación que se desarrolla, con el propósito de garantizar sus efectos benéficos en el sistema educativo, el aprendizaje de los alumnos y el compromiso del personal docente. Por ello, dichos motivos han sido el referente principal no sólo en el diseño del modelo de evaluación, sino también en sus implicaciones para el desarrollo profesional de los maestros.



## La evaluación de las competencias profesionales como núcleo principal del modelo de evaluación

### El significado de las competencias profesionales

El estudio de este tema tiene ya una amplia tradición y se ha instalado de forma segura en el ámbito educativo. Los modelos de competencias impulsados en el Reino Unido han sido el referente más importante a partir de los años ochenta del siglo xx. Su objetivo ha radicado en sentar las bases de un nuevo modelo de formación profesional orientado a facilitar el ingreso, la promoción en el trabajo, la formación requerida y la evaluación del desempeño (Blas, 2007).

Progresivamente, la influencia de las competencias ha ido calando en el ámbito educativo. En este caso, el referente no han sido las competencias profesionales específicas de una profesión, sino las competencias básicas o clave que deben manifestar

La enseñanza no es una actividad individual y estable, sino interactiva y cambiante. Un mismo profesor no actúa de idéntica manera con distintos alumnos.

los alumnos al término de sus diferentes etapas educativas. La Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) las han incorporado como las pautas principales para la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos. Los estudios del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) no han hecho más que reforzar esta dirección con su proyecto internacional de evaluar, comparar e interpretar las competencias de los alumnos de quince años de diferentes países.

Aunque no es sencillo determinar las principales competencias del docente, lo más complicado es definir las en la práctica, en su actuación profesional. Ello es así porque la enseñanza no es una actividad individual y estable, sino más bien interactiva y cambiante. Como destacan Marchesi y Martín (2014), un mismo profesor no actúa de idéntica manera con distintos alumnos, éstos no se comportan igual con sus profesores, ni son ajenas a tales interacciones las tareas que se deben desempeñar ni las condiciones de la enseñanza.

Por otra parte, conviene recordar que la docencia no supone la ejecución de técnicas o de procedimientos anteriormente aprendidos. Más bien, debe comprenderse como una continua reflexión sobre la práctica (Schön, 1983) que modifica la acción,



La evaluación de cada profesor ha de incorporar su colaboración con otros compañeros, con el equipo docente y con la gestión de su escuela, así como tener en cuenta cómo el funcionamiento del propio centro incide en el despliegue de dichas competencias.

lo que a su vez suscita una nueva reflexión sobre el proceso seguido y sus consecuencias. Entonces, ¿cómo incorporar estos procesos de reflexión en las competencias docentes y en sus indicadores y criterios para poder evaluarlos posteriormente?

Hay dos nuevos rasgos de la profesión docente que tienen también una enorme importancia en el análisis de sus competencias y, por tanto, en la evaluación de las mismas. El primero es que la tarea de los maestros no es un asunto meramente individual, sino que se ejerce en común, con otros profesores, en el marco de una escuela<sup>3</sup> y de un equipo determinados. El segundo es que el modo de organización y de funcionamiento de la escuela puede facilitar o limitar la actividad de los docentes y el desarrollo de sus competencias en la acción. Como indica la OCDE (2017) en su documento sobre entornos educativos innovadores, la evaluación de cada profesor ha de incorporar su colaboración con otros compañeros, con el equipo docente y con la gestión de su escuela, de la misma manera en que también debería tener en cuenta cómo el funcionamiento del propio centro facilita o dificulta el despliegue de dichas competencias.

### Los principios generales que han orientado el modelo de evaluación

El modelo que se formula asume como referente principal las competencias básicas de los maestros y su adaptación a las diferentes condiciones de enseñanza de cada uno de los colectivos de docentes. Además, plantea tener en cuenta el contexto socio-cultural en el que cada profesor desarrolla su actividad y considerar que ésta no es sólo una actividad técnica, sino que tiene un profundo componente social y moral. Se propone evaluar la trayectoria del trabajo de los docentes —y no únicamente determinados momentos puntuales— e incluir su autoevaluación. Un modelo, en fin, que puede convertirse en un referente para las buenas prácticas, en un estímulo para el compromiso de los docentes y en un procedimiento ampliamente reconocido para mejorar la calidad y la equidad educativas.

La propuesta se traza también como la forma más adecuada para mejorar el acceso a la docencia, articular en torno a ella el desarrollo profesional de los maestros y promover, por el mensaje de responsabilidad y compromiso que se transmite a la sociedad, un reconocimiento y una valoración más profundos de las actividades del profesorado. Todo ello con el fin de mejorar la calidad de la educación para todos los alumnos.

<sup>3</sup> Los términos *centro*, *centro docente*, *escuela* y *colegio* se emplean en este texto de forma indistinta.





### Las siete competencias básicas seleccionadas

Existen múltiples paradigmas sobre las competencias docentes que no es posible valorar en este artículo.<sup>4</sup> A partir de su análisis, hemos elaborado un modelo basado en las más básicas, relevantes y significativas, con un criterio integrador.

Hemos definido las competencias, sus indicadores y los criterios de realización de la siguiente manera:

- La *competencia* es la capacidad de organizar y de movilizar el *saber*, el *saber hacer* y el *saber hacer con otros* para el desempeño de una tarea en el entorno escolar, adaptada a la situación de los alumnos en las condiciones específicas de un determinado centro educativo.
- El *indicador* de la competencia es la realización profesional que muestra en qué ámbitos de la actividad educativa debe expresarse.

- Los *criterios de realización* son las especificaciones que definen el trabajo bien hecho en una determinada dimensión de la competencia.

En el cuadro 1 se resumen las siete competencias con sus principales indicadores,<sup>5</sup> así como el peso que cada una tendría en el resultado final de la evaluación.

Las competencias y sus indicadores, criterios y porcentajes deberán ajustarse a los distintos perfiles docentes, lo que supone un proceso de elaboración riguroso. Estas adaptaciones serán desarrolladas posteriormente y conocidas previamente por cada uno de los colectivos docentes.

### Los métodos de la evaluación

La propuesta metodológica principal del modelo que aquí se expone es el portafolio en donde el profesor anota cada año sus actividades docentes

<sup>4</sup> Es justo destacar la propuesta de Perrenoud (1999), cuyas diez competencias se han convertido en una referencia en este ámbito.

<sup>5</sup> Hemos preferido no desarrollar los criterios de realización hasta que se logre un consenso en torno a las competencias y sus indicadores.

**Cuadro 1. Las siete competencias y sus indicadores para la evaluación de los docentes**

| Competencias   | Indicadores  |
|--|--|
| 1. Favorecer el aprendizaje de todos los alumnos (20%)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organiza de forma coherente e integrada los contenidos de la materia que enseña.</li> <li>• Utiliza distintas metodologías para favorecer el interés y la participación de los alumnos, así como la cooperación entre ellos.</li> <li>• Contribuye a conectar las experiencias de aprendizaje dentro y fuera del aula.</li> <li>• Presta atención al desarrollo de la competencia lectora de sus alumnos.</li> <li>• Diseña estrategias de evaluaciones continuas y formativas.</li> </ul>            |
| 2. Responder de forma flexible a la diversidad de los alumnos (20%)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propone situaciones de aprendizaje adaptadas a los alumnos.</li> <li>• Se coordina con otros profesionales para ofrecer una mejor respuesta educativa a alumnos con dificultades.</li> <li>• Toma en cuenta en su programación a los estudiantes de diferentes culturas presentes en su centro y en su aula.</li> <li>• Ofrece respuestas educativas a los alumnos con retraso en sus aprendizajes.</li> <li>• Adapta los procedimientos de evaluación a los estudiantes con dificultades.</li> </ul> |
| 3. Utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de forma pedagógica en el aula (10%) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorpora las TIC en el proceso de enseñanza y aprendizaje.</li> <li>• Aprovecha la información y los recursos situados fuera de la escuela.</li> <li>• Favorece la personalización de los aprendizajes.</li> </ul>   |
| 4. Trabajar en equipo con los compañeros (15%)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colabora con otros docentes en la programación de su actividad.</li> <li>• Participa en programas de innovación para mejorar la enseñanza.</li> <li>• Se involucra en proyectos o grupos de investigación sobre la práctica.</li> <li>• Participa en programas de formación en equipo.</li> </ul>   |
| 5. Contribuir al desarrollo socioemocional y moral de los alumnos (15%)                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseña propuestas para favorecer la convivencia de los alumnos.</li> <li>• Implementa actividades de orientación y tutoría para facilitar el desarrollo social y emocional de los alumnos.</li> <li>• Pone en marcha iniciativas para favorecer la inclusión social de los alumnos con dificultades.</li> <li>• Impulsa actividades solidarias para los alumnos, como la tutoría entre ellos, o colabora en programas de aprendizaje-servicio.</li> </ul>   |
| 6. Colaborar en la planificación y gestión del centro, así como en sus actividades comunes (10%)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participa activamente en las reuniones del claustro y de los órganos de coordinación docente.</li> <li>• Colabora en actividades de la escuela: teatro, música, deporte, comunicación.</li> <li>• Participa en actividades que refuerzan la identidad de la escuela y la cultura de colaboración: premios, graduación, encuentros informales, relaciones entre centros, concursos.</li> <li>• Colabora en programas socioeducativos.</li> </ul>   |
| 7. Colaborar con las familias (10%)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informa adecuadamente a las familias.</li> <li>• Mantiene relación con las familias de su grupo de alumnos.</li> <li>• Establece relación individual con las familias, en especial con las de los alumnos con dificultades.</li> </ul>  |

Fuente: elaboración propia.

El docente recibirá en forma confidencial la calificación de cada una de las competencias evaluadas. Dichos resultados no se harán públicos y sólo serán tomados en cuenta por la administración educativa para los incentivos económicos y profesionales establecidos.

y las evidencias contrastadas sobre los indicadores y criterios de cada una de las competencias establecidas.

Al término del ciclo deberá incorporarse también la autoevaluación del docente y la opinión del director o, en su caso, del jefe de estudios y del coordinador pedagógico para validar las actividades incorporadas.

En determinados supuestos, que deberán ser indicados con oportunidad, podrá incluirse también en el proceso de evaluación la observación de su trabajo en el aula y un cuestionario a las familias y a los alumnos mayores.

### La información sobre los resultados de la evaluación

El resultado final de la evaluación, proporcionado desde la institución responsable de este proceso, será *positivo* o *insuficiente*. El docente recibirá en forma confidencial la calificación de cada una de las competencias evaluadas. Dichos resultados no se harán públicos y sólo serán tomados en cuenta por la administración educativa para los incentivos económicos y profesionales establecidos.

El informe incluirá sugerencias para mejorar la práctica docente. Las actividades de formación o de

cambio que el maestro realice en los años siguientes, a partir de estas sugerencias, serán consideradas en la evaluación posterior. En el supuesto de una evaluación insuficiente, el profesor podrá optar por una nueva evaluación de este tramo en los dos años posteriores.

### Los evaluadores

Se plantea que los profesionales responsables de la evaluación sean los inspectores de educación, los miembros de los equipos directivos y los profesores con cierto número de evaluaciones positivas —al menos igual al que tienen los docentes que solicitan su evaluación—. Todos ellos con una formación previa sobre el modelo de evaluación finalmente establecido.

### La importancia del Instituto Nacional de Evaluación Educativa

La puesta en marcha de esta iniciativa necesita el buen funcionamiento de una institución —como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de México— que desarrolle las tareas necesarias con el fin asegurar el rigor y el éxito de la evaluación: el diseño del modelo y de su metodología; su adaptación a los distintos perfiles de los

Se propone completar el proceso selectivo con dos años de trabajo docente remunerado que incluya la participación en un proceso de formación y reflexión sobre la práctica.

maestros; la formación de los evaluadores; la coordinación entre los Estados o instituciones responsables de la educación;<sup>6</sup> y la revisión permanente del proceso.

En estrecha coordinación con dicho instituto, debe trabajar un centro de formación del profesorado o una institución similar, para desarrollar conjuntamente las tareas de formación de los evaluadores o, con perspectiva futura, los programas de formación de los docentes en el desarrollo de sus competencias profesionales.

### **Implicaciones de la evaluación para el acceso a la docencia, la incentivación económica y el desarrollo profesional**

#### **Evaluación y acceso a la actividad docente**

El sistema de acceso a la función pública docente en España exige inicialmente haber obtenido la titulación adecuada: para maestro de educación infantil y primaria, disponer del grado universitario de maestro; para profesor de secundaria, haber completado la licenciatura o grado universitario más el máster

en formación del profesorado en la especialidad de secundaria correspondiente. Los aspirantes que cumplen con tales requisitos pueden presentarse a un concurso de oposición organizado en dos fases: la primera supone aprobarlo, aunque el número de quienes lo logren no puede ser superior al de plazas convocadas; la segunda fase incluye un año de experiencia docente, una vez superado el concurso de oposición. Esta fase se denomina *de prácticas* y se concreta en el apoyo y seguimiento al nuevo docente por un profesor con experiencia. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones, suele ser un trámite con escasas repercusiones para la mejora de la actividad profesional de los maestros noveles.

La propuesta que se formula es que el modelo de evaluación se incorpore a esta segunda fase. En la medida en que la oposición valora, principalmente, los conocimientos teóricos de los aspirantes a la docencia, parece necesario evaluar de forma complementaria cómo desarrollan en la práctica las diversas competencias exigidas para el ejercicio de la enseñanza.

Por ello, se propone completar el proceso selectivo con dos años de trabajo docente remunerado que también incluya la participación en un proceso de formación y reflexión sobre la práctica, bajo la supervisión de un maestro cualificado. Durante estos dos años, se hará una evaluación de las competencias manifestadas por el docente en su trabajo, la cual deberá adaptarse a su situación específica y tendrá también en cuenta la valoración de su proceso de formación. Los aspirantes con un resultado global positivo obtendrán su plaza de funcionario de forma estable. Si el resultado fuera insuficiente, continuarán su formación un tercer año para hacer una nueva evaluación al término del mismo.

#### **Evaluación e incentivación económica**

Se propone que los docentes puedan participar cada seis años en la evaluación de sus competencias profesionales. Ésta se organizará en cinco tramos de seis años a lo largo de su trayectoria profesional. Cada uno de ellos tendrá asociado un incremento retributivo que se mantendrá durante toda su actividad laboral cuando la evaluación sea positiva.

<sup>6</sup> Las Comunidades Autónomas son responsables de la gestión de la educación en España. El Ministerio de Educación debería coordinar la propuesta y acordar con ellas un modelo de evaluación y desarrollo profesional básico y común.

Se incluye un aumento de 10%, sobre la retribución general acordada, para aquellos profesores que trabajan en tres tipos de centros reconocidos por las administraciones educativas: difícil desempeño por su contexto social, esfuerzo colectivo e innovador para garantizar la inclusión educativa, y participación en proyectos innovadores contrastados.

### Evaluación y desarrollo profesional

El logro de cada sexenio de evaluación estará asociado con determinadas posibilidades profesionales para los docentes de las escuelas públicas.

Las administraciones educativas señalarán el número de evaluaciones positivas necesarias —junto con otros méritos que se consideren— para el acceso a determinados puestos docentes o a una variedad de actividades y responsabilidades: equipos directivos, asesoramiento en los centros de formación o en las administraciones educativas, mentores de profesores en prácticas, coordinadores pedagógicos, acceso a licencias por estudios, tutores de los alumnos en prácticas, profesores asociados en la universidad, incentivos para la movilidad, acceso a la inspección educativa y las que se consideren oportunas por las autoridades educativas competentes. De esta forma, se perfila el diseño de una carrera profesional de los docentes.

### Coste económico y calendario de aplicación

La propuesta incluye una ponderación presupuestaria con la intención de valorar su viabilidad económica. A fin de poder hacer un cálculo inicial, se han establecido determinadas hipótesis sobre el porcentaje de docentes evaluados positivamente, los costes de cada sexenio de evaluación y el porcentaje de maestros que trabajan en escuelas desafiantes o con proyectos innovadores. La variación de estas hipótesis, debida a los necesarios acuerdos políticos y sindicales, modificaría el resultado final del coste y su distribución en el periodo de aplicación.

La principal hipótesis contemplada señala que 80% de los docentes se presentará a la evaluación y 90% obtendrá una valoración positiva —en total, alrededor de 305 000 docentes—. Se considera también que 20% de los profesores trabaja en escuelas de difícil

Se incluye un aumento de 10%, sobre la retribución acordada, para aquellos profesores que trabajen en centros de difícil desempeño por su contexto social.

desempeño o con proyectos innovadores contrastados. El coste de los incentivos económicos establecidos de acuerdo con estos parámetros sería de 913 millones de euros al término de la aplicación del modelo.<sup>7</sup>

El calendario previsto es el siguiente: negociación, durante los años 2018 y 2019; desarrollo normativo, en 2020; y aplicación progresiva a todos los docentes, de 2021 a 2030. Durante estos años, será necesaria la revisión del modelo y del proceso para incorporar los cambios necesarios.

### En resumen

Consideramos que la propuesta formulada es equilibrada, respetuosa con la compleja actividad de los profesores, incentivadora y participativa.

Además, creemos que transmite un mensaje de responsabilidad y compromiso de los docentes con la mejora de la calidad de la educación para todos los alumnos, y que aspira de esta forma a que los maestros obtengan el reconocimiento y la valoración que merecen por parte de la sociedad.

Pensamos que la propuesta anima a los responsables políticos, sociales y sindicales a debatir sobre los temas abordados y a alcanzar un acuerdo con respecto a los mismos. €

<sup>7</sup> Esta cantidad supone un incremento del gasto público de España en educación en torno al 2%.

## Referencias

- BLAS, Francisco (2007). *Competencias profesionales en la formación profesional*. Madrid: Alianza.
- MARCHESI, Álvaro y Elena Martín (2014). *Calidad de la enseñanza en tiempo de crisis*. Madrid: Alianza.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. París: OCDE.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2014). *TALIS 2013. Results: An International Perspective on Teaching and Learning*. París: OCDE.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2016). *PISA 2015. Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. París: OCDE.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2017). *The OECD Handbook for Innovative Learning Environments*. París: OCDE. Disponible en <<http://bit.ly/2QoCyRs>>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2018). *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*. París: OCDE.
- PERRENOUD, Philippe (1999). *Dix nouvelles compétences pour enseigner*. París: Éditions Sociales Françaises.
- SCHÖN, Donald (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. Nueva York: Basic Books.



# El retorno de lo político: educación y democracia en América Latina

A través del análisis de resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina y del Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, **Ricardo Cuenca**, doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Madrid, aborda el problema de la calidad de la democracia en Latinoamérica y su relación con la educación.

**RICARDO CUENCA**  
Instituto de Estudios Peruanos  
[rcuenca@iep.org.pe](mailto:rcuenca@iep.org.pe)

El presente artículo nace de la constatación de que las democracias latinoamericanas han mostrado problemas de calidad en su desempeño más allá de las transiciones electorales. En este contexto, surge una pregunta: ¿cuál es la responsabilidad de la educación en el tema?

La noción de calidad de la democracia aparece a finales del siglo xx y principios del XXI como respuesta a una primera evidencia de dificultades en el desempeño de los regímenes democráticos en la región. No exento de polémica, el concepto nace como un campo de disputa entre modelos de democracia que buscan ser hegemónicos. Por un lado, están los modelos institucionales que sostienen que la calidad de la democracia supone legitimidad, capacidad de los procedimientos



## Los resultados muestran que, para la ciudadanía latinoamericana, la calidad de la democracia disminuye de 2008 a 2016.

y buen desempeño de las instituciones políticas; por otro, los enfoques críticos que plantean que se relaciona con la prioridad de los mecanismos y espacios de participación en la vida política, así como con la calidad de las interacciones sociales.

Al margen de las discrepancias, ambas posturas comprenden la calidad de la democracia determinada por los niveles de estabilidad de la estructura institucional, el grado de ejercicio libre e igualitario de los ciudadanos y el funcionamiento legítimo de las instituciones y de los mecanismos democráticos (Morlino, 2005).

### ¿Cómo es la calidad de la democracia en América Latina?

La información obtenida del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés) de los años 2016 y 2017 muestra un panorama poco optimista sobre la calidad de las democracias latinoamericanas. A partir de la construcción de un índice conformado por cuatro dimensiones —apoyo a la democracia, confianza en el gobierno, apoyo al sistema político y tolerancia política—, se observa una opinión medianamente favorable a la democracia (gráfico 1).

La primera categoría, *apoyo a la democracia*, está definida como la preferencia por este sistema sobre otras formas de gobierno, a pesar de sus problemas. El gráfico 1 muestra cómo, de manera general, el apoyo a la democracia ha disminuido en un lapso de ocho años en los países de la región.

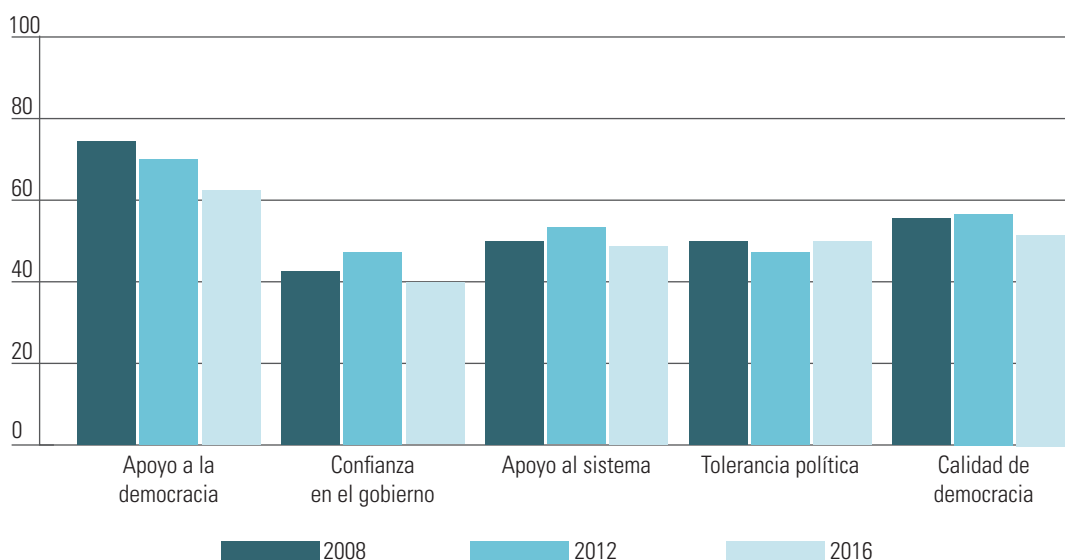
La segunda, *confianza en el gobierno*, se conforma por la confianza de la población en las instituciones políticas —congresos o parlamentos, presidencias de la república, partidos políticos y procesos electorales— y representa los índices más bajos de la consulta.

El *apoyo al sistema político* está definido sobre la base de las opiniones relacionadas con el respeto y la confianza en las instituciones públicas para llevar a cabo la tarea fundamental de proteger los derechos de los ciudadanos, así como por el grado de apoyo al sistema político del país.

Finalmente, la *tolerancia política* comprende el respeto por formas distintas de acción y opinión por parte de los ciudadanos, a partir de la participación de quienes están en contra de los sistemas de gobierno. La información muestra que esta dimensión no ha sufrido mayores variaciones en el tiempo. Los promedios regionales entre 2008 y 2016 se mantienen.

En general, la gran mayoría de los países muestra opiniones favorables hacia el reconocimiento de alternativas de acción política de los ciudadanos, así como de diferentes maneras de participar en la vida política. Por ello, el promedio de los cuatro rubros que conforman nuestro índice de calidad de la democracia tiene como base los enfoques procedimentales e institucionales que la literatura en la materia tiene registrados. Los resultados muestran que, para la ciudadanía latinoamericana, la calidad de la democracia disminuye de 2008 a 2016. Fundamentalmente, este descenso se explica por la caída en el apoyo a la democracia —es decir, los ciudadanos empiezan a dudar si es mejor que cualquier otra forma de gobierno— y por el incremento en la desconfianza en los gobiernos, que implica desconfianza en parlamentos, partidos políticos, presidencias y elecciones.



**Gráfico 1. Índice de calidad de la democracia\***

Fuente: elaboración propia con base en LAPOP (2017).  
 \*Índice de 0 a 100, donde 100 es el máximo positivo.

### ¿Qué noción de democracia está detrás de la formación ciudadana?

Los estudios comparados más recientes sobre educación y democracia se enfocan en cómo los currículos escolares tratan el tema de la formación ciudadana (Cox, 2010; Cox *et al.*, 2014; Magdenzo y Arias, 2015; OREALC-UNESCO, 2017). De esta manera, complementan el campo del conocimiento que estuvo concentrado en temas generales vinculados con la administración del sistema —descentralización y autonomía— y la gestión escolar —formas y mecanismos de participación—. Últimamente, los aprendizajes en ciudadanía (pruebas estandarizadas) y las interacciones en el aula empiezan a formar parte de las agendas de investigación.

Los estudios coinciden en que los sistemas educativos de la región han incorporado una nueva y más completa normatividad en los currículos escolares. Es cada vez más probable encontrar temas de formación ciudadana en los planes de estudio.

Los aprendizajes de educación cívica asociados con la institucionalidad política —es decir, con los principios y valores cívicos, base valorativa de la vida democrática—, con el ejercicio formal de la

ciudadanía y la participación democrática —roles y relaciones de las personas con el orden político— y con el conocimiento de las instituciones propias del sistema democrático son los más comunes en los currículos escolares.

No obstante, los aspectos de la formación ciudadana vinculados a la identidad, la pluralidad y la diversidad —bases culturales y simbólicas en las relaciones sociales—, a la convivencia y la paz —diálogo y resolución pacífica de conflictos— y a la economía, la protección del ambiente y la globalización tienen una baja prioridad en los currículos e incluso están ausentes en algunos países de la región.

De la misma manera, los planes de estudio presentan, en relación con los contenidos de formación ciudadana, una distribución inadecuada, tanto en las áreas curriculares como en los años de estudio; además, hacen un manejo esencialmente teórico de los contenidos.

Este enfoque tradicional de la educación para la democracia tiene limitaciones frente a los retos que conlleva la construcción de ciudadanías más complejas en el contexto actual. Por ejemplo, la educación ciudadana tradicional, basada en el aprendizaje

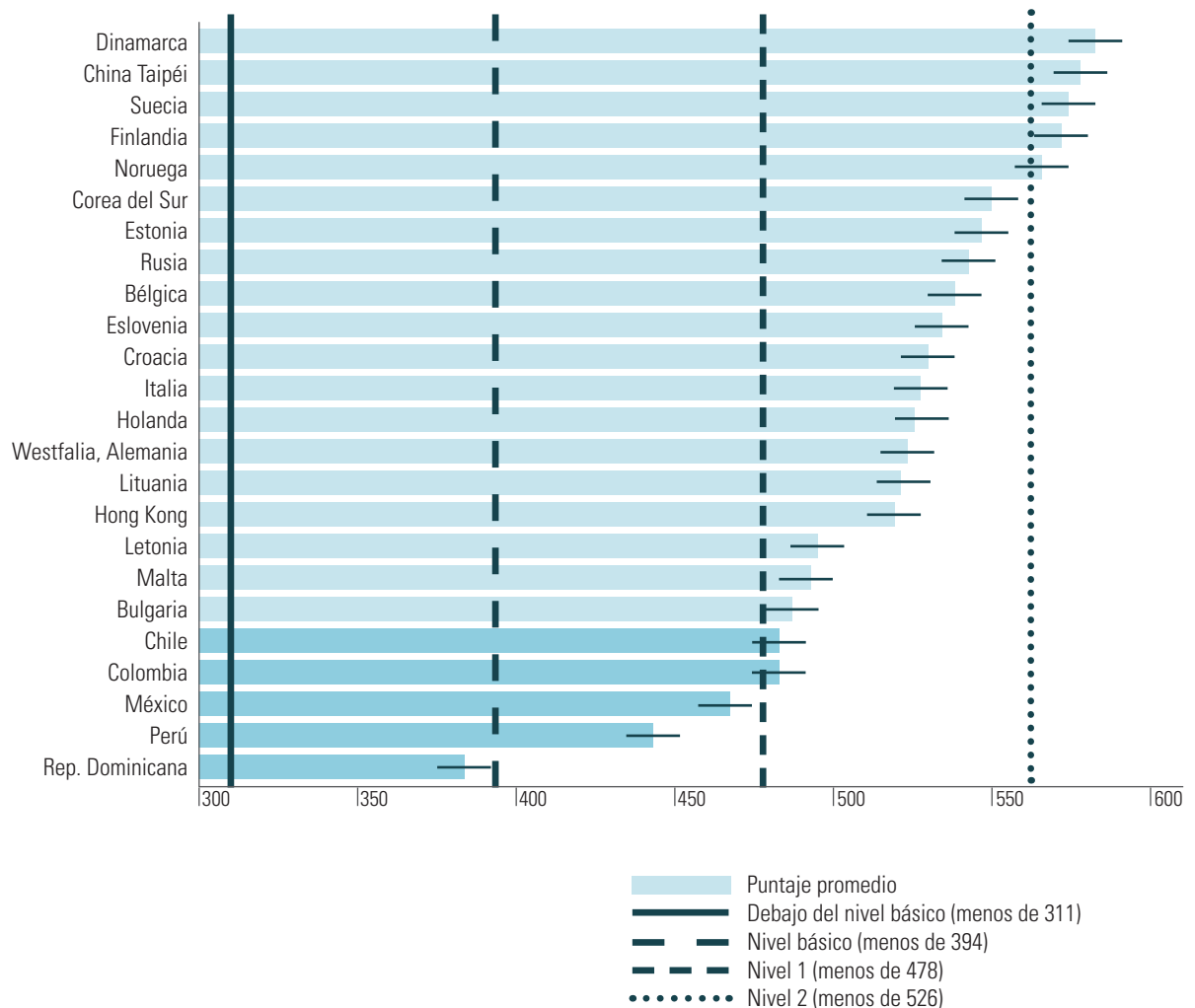
de aspectos de la institucionalidad política, las normas estales y los deberes y derechos, se aleja de una visión ideal caracterizada por el énfasis en un doble foco: institucionalidad política y temas relacionales en las sociedades, especialmente los asociados con la diversidad identitaria, la participación política activa y el vínculo con el ambiente, entre otros. En la misma línea, los enfoques tradicionales no facilitan el desarrollo de competencias que incluyen metodologías participativas. De hecho, los temas institucionales, por ejemplo, son más conocimientos que competencias.

### ¿Qué tipo de sujeto político están formando los sistemas educativos?

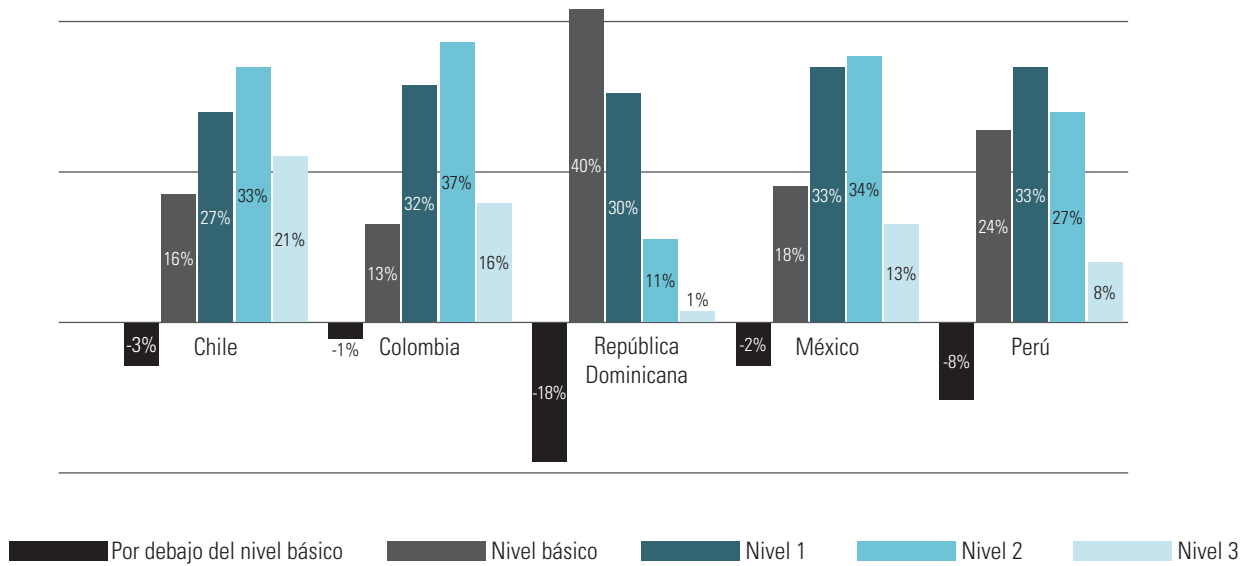
En los últimos años, varios países de la región han emprendido evaluaciones estandarizadas sobre formación ciudadana y educación cívica. De manera general, los niveles de desempeño de los estudiantes latinoamericanos están por debajo del promedio internacional, aun cuando se advierten mejoras en los últimos años (gráfico 2).

Alrededor de la mitad de los estudiantes sólo se familiariza con contenido concreto y explícito, y con ejemplos de características básicas de la

**Gráfico 2. Puntajes promedio del total de países**

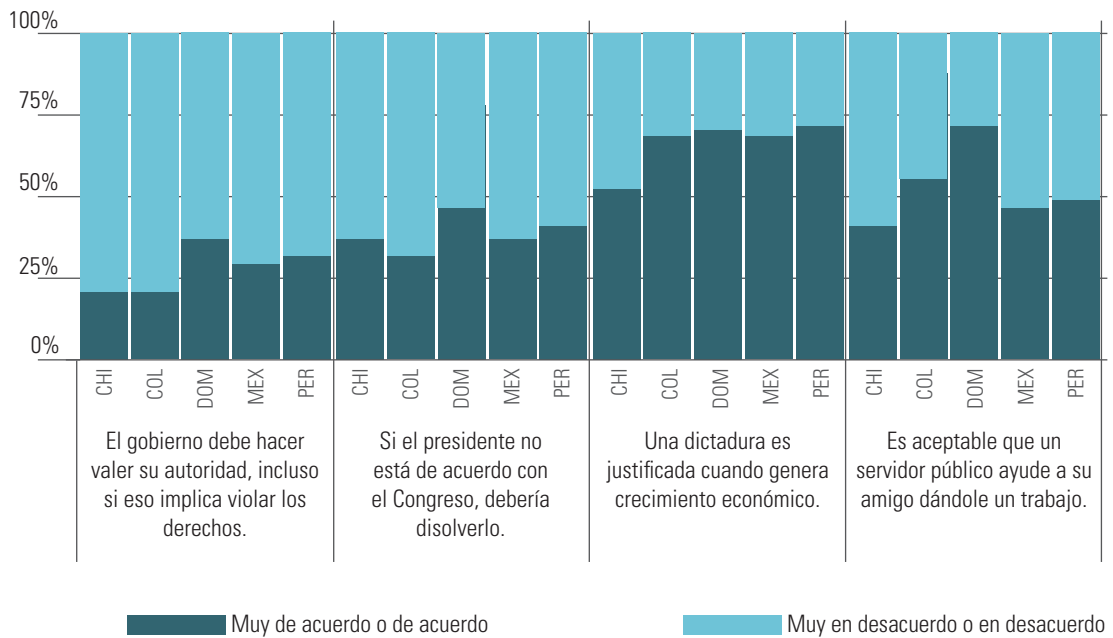


**Gráfico 3. Distribución de estudiantes por niveles de desempeño**



Fuente: elaboración propia con base en IEA (2017).

**Gráfico 4. Actitudes sobre el poder del gobierno**



Fuente: elaboración propia con base en IEA (2017).

democracia. El perfil general es el de un estudiante mejor preparado en lo *normativo* de la democracia que en lo *crítico* de la ciudadanía (gráfico 3).

Al explorar las opiniones sobre varios asuntos vinculados con la vida democrática, encontramos información valiosa. Por ejemplo, según se muestra en el gráfico 4, al preguntar a estudiantes de quince o más años —pertenecientes a Chile, Colombia, República Dominicana, México y Perú— si una dictadura se justifica cuando genera crecimiento económico, el porcentaje de quienes están de acuerdo se eleva a 70% y es el más alto entre varias preguntas asociadas con el poder de los gobiernos.

### Reflexiones finales

¿Por qué es importante el vínculo entre política y educación? Se propone responder en tres sentidos, pero antes es necesario indicar que se parte del supuesto de que la educación es un hecho político y —como tal— un instrumento que debiera transformar las realidades sociales (Freire, 1969); un espacio social de formación en valores y actitudes con implicaciones directas en la acción de influir en las personas; y es, por lo tanto, una actividad profundamente ética y política (Apple, 1996). Desde esta perspectiva, no es posible comprender la educación sin entender su participación en las construcciones sociales (McLaren, 1997).

Las instituciones educativas figuran entre los pocos espacios donde los estudiantes, jóvenes o adultos, pueden experimentar y aprender el lenguaje de la comunidad y la vida pública democrática (Giroux, 1993). Son, de alguna manera, espacios de formación de las “criaturas del Estado” (Bourdieu, 1997).

La comprensión de la democracia como parte del proceso educativo supone creer que el avance irreversible del reconocimiento de la diversidad dentro de un mismo grupo social genera, inherentemente, situaciones de conflicto que requieren el desarrollo de competencias para la gestión de los conflictos en contextos democráticos (Mouffe, 2003). En segundo lugar, la democracia estaría en riesgo si la educación no se compromete con la formación reflexiva de los futuros profesionales, con la finalidad de desarrollar pensamiento crítico, favorecer la disposición para el reconocimiento de un *otro* diferente y estar

en capacidad de ponerse en el lugar del otro (Nussbaum, 2010). Finalmente, el *pedagogismo*, como una preocupación por el método antes que por el contenido mismo de la enseñanza (Enkvist, 2006) y como desplazamiento de la dotación de argumentos morales en la enseñanza (Postman, 1999), ha generado un vacío crítico en la educación; en palabras de Arendt (1993), ocasionó una crisis de autoridad.

Regresar a lo político en la educación significa contribuir —de manera distinta a lo actuado— a la construcción de un ideal de democracia cada vez más complejo, cuyo fin último sea la justicia social. €

### Referencias

- APPLE, Michael (1996). *El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- ARENDR, Hanna (1993). *Between Past and Future*. Nueva York: Penguin Books.
- BOURDIEU, Pierre (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- COX, Cristián (2010). *Informe de referente regional 2010. Oportunidades de aprendizaje escolar de la ciudadanía en América Latina: currículos comparados. Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas*. Bogotá: Centro



- Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe.
- COX, Cristián, Martín Bascopé, Juan Carlos Castillo, Daniel Miranda y Macarena Bonhomme (2014). *Educación ciudadana en América Latina: prioridades de los currículos escolares*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Oficina Internacional de Educación.
- ENKVIST, Inger (2006). *Repensar la educación*. Pamplona: Ediciones Internacionales Universitarias.
- FREIRE, Paulo (1969). *La educación como práctica de la libertad*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- GIROUX, Henry (1993). *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) (2017). *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana. ICCS 2016: los resultados latinoamericanos en una perspectiva internacional* [en línea]. Disponible en <<http://bit.ly/2DrZojL>>.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT (LAPOP) (2017). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/2017: A Comparative Study of Democracy and Governance*, editado por Mollie J. Cohen, Noam Lupu y Elizabeth J. Zechmeister. Nashville: Vanderbilt University.
- MAGDENZO, Abraham y Rafael Andrés Arias (2015). *Informe regional 2015: Educación ciudadana y formación docente en países de América Latina*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo-Fundación Antonio Restrepo Barco.
- MCLAREN, Peter (1997). *Pedagogía crítica y cultura depredadora: políticas de oposición en la era posmoderna*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- MORLINO, Leonardo (2005). *Democracias y democratizaciones*. Ciudad de México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- MOUFFE, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- NUSSBAUM, Martha (2010). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Katz.
- OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OREALC-UNESCO) (2017). *La formación inicial docente en educación para la ciudadanía en América Latina. Análisis comparado de seis casos nacionales*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- POSTMAN, Neil (1999). *El fin de la educación. Una nueva definición del valor de la escuela*. Barcelona: Octaedro.



# Un nuevo paradigma en el ordenamiento educativo

Desde la perspectiva de la ética del cuidado, la directora de la Fundación SM México, **Cecilia Espinosa**, propone un cambio en el paradigma de la educación y desarrolla una visión humanista con respecto a los desafíos que plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para los países de América Latina en materia educativa.

**CECILIA ESPINOSA BONILLA**

Directora de la Fundación SM México  
[cespinosa@fundacion-sm.com](mailto:cespinosa@fundacion-sm.com)

*El conjunto de valores de un nuevo orden ético significa una nueva forma de ver el mundo, una nueva cosmovisión, la cual tiene diversos elementos que definen una manera particular de estar en el mundo [...].*

BERNARDO TORO ARANGO

**E**l sistema educativo es toda la maquinaria que hace posible la educación en nuestros países; es la estructura que da soporte a todos los actores y componentes que intervienen en el acto educativo: docentes, estudiantes, padres de familia, instituciones, currículo, materiales, infraestructura, proyectos, programas y políticas.

Las políticas son el conjunto de decisiones que ejecuta el Estado para resolver problemáticas específicas, y los programas y proyectos son las acciones



que se ponen en marcha para responder a una política pública y, en este caso, a una política educativa.

Dentro de ese rompecabezas, en el que intervienen muchos componentes, las reformas educativas juegan un papel transformador, pues son la base de todos los esfuerzos que buscan cambiar de manera estructural las políticas públicas para orientarlas hacia una mejora sostenida. En México hemos transitado por varias de ellas, y también hemos experimentado muchos redireccionamientos de políticas y programas.

A pesar de que los retos en la educación parecen transformarse con el paso de los años, los principales problemas educativos —cuya resolución debe estar en el centro de las políticas públicas que pretendan atenderlos— siguen siendo la cobertura, la calidad y el logro educativos, la formación docente, la equidad y la inclusión, la infraestructura, la evaluación y la gobernabilidad. Dichos temas se encuentran en el corazón de las decisiones educativas, y lo que está en juego no son los *qué*, sino los *cómo*, así como aquello que se debe priorizar.

### Globalización y humanismo

Los países de América Latina responden a las tendencias relacionadas con las demandas de sus sociedades y a las marcadas por la globalización. Cada nación hace grandes esfuerzos por adecuarse a los nuevos desafíos al formular agendas a mediano y largo plazos, y al establecer acuerdos nacionales y regionales para alcanzar sus principales objetivos.

En cualquier proyecto de nación, la educación desempeña un papel fundamental en la construcción de sus futuros ciudadanos y en la posibilidad de transformar y mejorar sus sociedades.

No obstante, el sistema educativo no funciona por sí mismo, sino que es parte de un ecosistema. En el mundo globalizado todo está interconectado, y para garantizar la mejora educativa debemos ampliar nuestra mirada con el fin de observar cómo se relaciona la educación con otros ámbitos. El éxito o fracaso de cualquier proyecto educativo depende, en muchas ocasiones, de factores externos que deben tomarse en cuenta; por ello, cualquier decisión de política educativa debe considerar a la educación como parte de un sistema mayor.

Las reformas educativas juegan un papel transformador, pues son la base de todos los esfuerzos que buscan cambiar de manera estructural las políticas públicas para orientarlas hacia una mejora sostenida.

Existen varios esfuerzos por observar el desarrollo de las sociedades de manera integral: por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, donde se establece una *hoja de ruta* para América Latina y el Caribe que identifica los temas prioritarios en la región con una mirada a largo plazo y que sirve de guía para la toma de decisiones de política cuyo propósito es alcanzar el desarrollo sostenible.

De los diecisiete objetivos establecidos, la educación de calidad ocupa el número cuatro y establece la necesidad de “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. La Agenda 2030 es una agenda civilizatoria que pone en el centro la dignidad y la igualdad de las personas.

Desde cualquier perspectiva, el principio básico de toda decisión política —en cualesquiera de los ámbitos inherentes al desarrollo social— debería ser el bienestar de las personas. De esa manera, el Estado podría adoptar un principio humanista para la toma de cualquier decisión política.

Vivimos en un mundo de profundas contradicciones. Si bien estamos en la era de la sociedad del conocimiento, las brechas sociales se agudizan.

Desde ese enfoque humanista, la educación tendría la finalidad de propiciar el desarrollo armónico e integral de los seres humanos con el fin de sacar a flote todo el potencial de las personas en los campos cognitivo, físico, social y afectivo.

### Un cambio de paradigma en la educación

El especialista colombiano Bernardo Toro reconoce la paradoja por la que atraviesan nuestras sociedades: mientras hemos creado todas las condiciones para estar interconectados en la globalidad, también estamos en riesgo de desaparecer como especie. Por ello, establece la necesidad de un cambio de paradigma a partir de la teoría de la ética del cuidado (Toro, 2018).

Al retomar como principio básico la frase del teólogo brasileño Leonardo Boff: “O aprendemos a cuidar o perecemos”, Toro establece la necesidad de cuidarnos a nosotros mismos, a los otros —cercaños y extraños—, a la inteligencia y al planeta.

En ese planteamiento, las palabras *compasión* y *cuidado* tienen un papel protagónico. La compasión tiene un sentido profundo y es la clave para la

transformación del mundo desde un sentido humanitario. Vista como uno de los actos de amor más humanos, como la posibilidad de ponerse en la piel del otro, de comprender lo que el otro está viviendo, con un sentido de unión, empatía y comunión, la compasión puede ser el motor de cambio que necesita nuestra sociedad. A partir de la comprensión de las dolencias de nuestro entorno surge el impulso de mitigar la pena y provocar el cambio hacia un estado de mayor bienestar.

Quienes integramos la raza humana somos responsables del mundo que tenemos. Las guerras, la pobreza, las hambrunas, la desigualdad, la violencia, el deterioro del planeta, el cambio climático y toda la miseria que sacude a nuestro mundo son los resultados de las acciones que algunas personas han puesto en marcha, obnubiladas por una ambición desmedida y el uso abusivo del poder.

Vivimos en un mundo de profundas contradicciones. Si bien estamos en la era de la sociedad del conocimiento —en la que las tecnologías nos mueven a un ritmo acelerado de consumo e innovación—, las brechas sociales se agudizan: los que menos tienen se empobrecen más, y los pocos que acceden a las riquezas concentran cada vez más poder y capital.

Hoy, cuando la globalidad marca nuevos retos a las sociedades, los países responden con el cierre de fronteras y la aplicación de políticas nacionalistas al sentir que sus hegemonías corren un gran riesgo.

Entonces, nos preguntamos: ¿cuál puede ser el principio básico para enfrentar los retos de un mundo globalizado, entre los que no se plantea que éste se encuentra en peligro de extinción, sino los problemas de la raza humana?

Una solución posible es el cambio de paradigma que propone el doctor Bernardo Toro, y no como un cambio exclusivo en el ámbito educativo, sino en la maquinaria de todo el ecosistema, lo cual hará posible el sueño de tener un mundo mejor.

Ante esa nueva mirada, tenemos mucho que aportar como actores que intervenimos en la educación. Es imprescindible que partamos de nosotros mismos y nos veamos con compasión, que cuidemos nuestra mente, nuestro espíritu y nuestro cuerpo.



También es preciso ver al otro con compasión y entenderlo; no intentar pisotearlo para avanzar ni pasarle por encima, sino reconocerlo como igual al respetar sus diferencias y ver en ellas algo capaz de enriquecernos como seres humanos, sin sentirnos amenazados.

Cuidar nuestro entorno es convertirnos en mejores ciudadanos, mejores vecinos, mejores compañeros de trabajo y, especialmente, en mejores servidores públicos interesados en el fortalecimiento de las instituciones.

Al pensar en el cambio que pueda conducirnos hacia un mundo mejor, debemos considerar con seriedad el papel que cada uno de nosotros jugamos en el proceso de transformación que anhelamos.

Ya no es posible enfrentar los problemas que aquejan a la sociedad, particularmente el de la educación, esgrimiendo las mismas estrategias y enfoques utilizados en reformas anteriores. Hace falta una visión renovada que reoriente el sentido de la educación y su relación con otras áreas sociales y de desarrollo, que asegure el bienestar de los ciudadanos y permita el crecimiento de los países con base en nuevas formas de cooperación mediante las cuales todos puedan salir beneficiados, y en las que el ser humano se ubique en el centro de todas las decisiones.

Nos enfrentamos a la necesidad de un cambio de paradigma en la educación. El sistema educativo requiere consensos nuevos, formas innovadoras de cooperación entre los actores que intervienen en sus procesos y que pueden fortalecer y favorecer su funcionamiento: las organizaciones de la sociedad civil, el ejercicio del voluntariado, la participación empresarial, la cooperación de los jóvenes y, por supuesto, la comunidad educativa.

El principio que accione dicho cambio deberá reconocer el riesgo que corre la humanidad y el papel que juega la educación en la transformación de las sociedades; ese poder reformador, que forma parte de un ecosistema en donde todos nos asumimos como seres únicos e irrepetibles, pero con igualdad en dignidad y derechos.

Somos parte esencial de la globalización, en la cual es posible encontrar un efecto positivo si

El sistema educativo requiere consensos nuevos, formas innovadoras de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, el ejercicio del voluntariado, la participación empresarial, la cooperación de los jóvenes y la comunidad educativa.

actuamos desde la conciencia del cuidado y la compasión. No podemos seguir mirando el mundo desde afuera; tenemos que asumir la parte que nos corresponde y, como un acto de amor profundo por la humanidad, transformarnos y transformar nuestro entorno. €

## Referencias

- MARCHESI, Álvaro, Carlos Tedesco y César Coll (coordinadores) (2009). *Reformas educativas. Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: Fundación Santillana.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2018). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile: ONU-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- TORO, Bernardo (2018). *Ética del cuidado: el nuevo paradigma educativo*. Ciudad de México: Fundación SM.



### **V Congreso Internacional de Innovación Educativa**

Del 10 al 12 de diciembre de 2018  
Tecnológico de Monterrey  
Campus Monterrey  
Monterrey, Nuevo León  
<<http://ciiie.itesm.mx/es/>>

### **Congreso Internacional Pedagogía 2019 “Encuentro internacional por la unidad de los educadores”**

Del 4 al 8 de febrero de 2019  
Palacio de las Convenciones de La Habana  
La Habana, Cuba  
<[www.pedagogiacuba.com](http://www.pedagogiacuba.com)>

### **XI Congreso Mundial de Ciencias de la Educación**

Del 7 al 10 de febrero de 2019  
Milán, Italia  
<[www.globalcenter.info/wces](http://www.globalcenter.info/wces)>

### **II Congreso Mundial de Educación EDUCA 2019**

Del 21 al 23 de febrero 2019  
Ciudad de la Cultura  
Santiago de Compostela, España  
<[www.mundoeduca.org](http://www.mundoeduca.org)>



### ***La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente***

Daniel Innerarity (2011).  
Madrid: Paidós, 256 pp.

Este libro desarrolla la tesis de que el conocimiento y sus aledaños (las políticas de la ciencia y la innovación, el asesoramiento político a los gobiernos, la evaluación de las políticas públicas, la comprensión de las actuales transformaciones sociales y la competencia cognoscitiva de los reguladores) son ámbitos donde se decide no sólo la prosperidad económica, sino, fundamentalmente, la calidad democrática. Las políticas del conocimiento, y a través del conocimiento, se han convertido en un asunto de ciudadanía democrática, donde se juegan muchos problemas teóricos, principalmente, la calidad de nuestro espacio público. Esto es porque el conocimiento, más que un medio para saber es un instrumento para convivir. Su función más importante no consiste en reflejar una supuesta verdad objetiva, adecuando nuestras percepciones a la realidad exterior, sino en convertirse en el dispositivo más poderoso a la hora de configurar un espacio democrático de vida común entre los seres humanos.

# Para no olvidar

# Para leer



### ***La seducción de las palabras***

Álex Grijelmo (2013).

Ciudad de México: Taurus, 288 pp.

Con innumerables ejemplos, la obra analiza cómo se manipulan hoy en día los vocablos para alterar la percepción que tenemos de la realidad, y cómo se emplean su fuerza o su finura para engatusar a los demás. Algunos de estos artificios estaban presentes, por ejemplo, en el lenguaje de los nazis, pero aún sobreviven en los discursos que escuchamos en la actualidad. Los casos mostrados permiten, a su vez, averiguar los mecanismos que se repiten en dichas manipulaciones, así como los vicios del lenguaje (casi siempre inconscientes) que tienden a ocultar la presencia de la mujer en el mundo a través de una maniobra de seducción general. Es ésta una obra que relaciona disciplinas hasta ahora separadas: la psicolingüística y la comunicación social.

### ***Merlí***

Eduard Cortés (2015-2018).

Barcelona: Nova Veranda.

En esta serie de televisión, un profesor hace que sus alumnos piensen, debatan, reflexionen, duden y, sobre todo, muestren que la filosofía —como lo expresaron Gilles Deleuze y Félix Guattari en *¿Qué es la filosofía?*— no es contemplación, ni reflexión, ni comunicación, sino la actividad que crea los conceptos: no es contemplación, pues ésta no es más que las propias cosas; no es reflexión porque ninguna disciplina necesita a la filosofía para reflexionar; y no es comunicación porque ésta sólo aborda las opiniones para crear consenso y no conceptos.

Durante los cuarenta episodios de las tres temporadas, el maestro Merlí Bergeron Calduch, interpretado por Francesc Orella, hace que sus alumnos —los *peripatéticos*— mezclen sus problemas juveniles con las enseñanzas de todo tipo de filósofos —de los presocráticos a Hannah Arendt— y confirmen que los conceptos son mucho más que meras palabras.

### ***Quando Sinto Que Ja Sei (Cuando siento que ya sé)***

Antonio Sagrado, Raul Perez y Anderson

Lima (2014). Brasil: Despertar Filmes.

Mediante el acercamiento a siete proyectos educativos en Brasil que se llevan a cabo en igual número de ciudades, este documental muestra un catálogo de modelos educativos que ejemplifican los cambios posibles en los sistemas formativos tradicionales.

Al tejer las opiniones de los alumnos, los docentes, los padres de familia y los especialistas en los temas involucrados, el audiovisual invita a repensar los caminos para fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje en mejores contextos. €

# Para leer

# Reformas educativas en América Latina: un estudio comparado

En el marco de la Conferencia Anual de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional 2018, *Gaceta* entrevistó a **Claudia Uribe, Regina Cortina, Robert Arnove, Christian Bracho, Thomas Luschei, Fernanda Pineda y Ernesto Treviño**, quienes trazan una amplia y profunda visión comparativa de las reformas educativas en la región latinoamericana.

## Introducción

La región latinoamericana comparte características socioeconómicas que se reflejan en la educación y en el planteamiento, la implementación y los resultados de las políticas educativas. A su vez, la región incluye diferencias sustanciales —propias de cada nación y de cada contexto local— que inciden en dichos procesos. Asociaciones como la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC-UNESCO) y la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES, por sus siglas en inglés) se dedican a generar conocimiento acerca de los problemas, las experiencias y las políticas educativas con el fin de contribuir al diseño de políticas nuevas que, a partir de los contextos y desafíos particulares, aporten al mejoramiento de la calidad y la equidad en la educación.

Para perfilar una visión comparativa de las reformas educativas en la región latinoamericana, en el marco de la Conferencia Anual de la CIES 2018, *Gaceta* dialogó con Claudia Uribe, directora de la



OREALC; Regina Cortina, presidenta de la CIES; Robert Arno, profesor emérito de la Universidad de Indiana; Christian Bracho, profesor asistente de Formación Docente en la Universidad La Verne de Los Ángeles; Thomas Luschei, profesor de Educación en la Universidad de Posgrado de Claremont; Fernanda Pineda, profesora adjunta en la Universidad Internacional de Florida; y Ernesto Treviño, director del Centro UC para la Transformación Educativa, en Chile.

En estas conversaciones se abordaron los siguientes ejes: situación regional en términos de reformas educativas, con énfasis en los desafíos urgentes y las convergencias y divergencias en planteamientos, implementaciones y resultados; viabilidad de transferencia de experiencias y políticas exitosas; mecanismos de colaboración regionales para la mejora de la educación, en especial lo concerniente a la OREALC y la CIES; prospectiva de las reformas en la región: qué esperar a corto, mediano y largo plazos; medidas indispensables para que las políticas educativas prosperen en la práctica, con atención al papel del docente en las reformas educativas y al de la evaluación en el vínculo entre política y mejora educativa; y desafíos de la Agenda de Educación 2030.

### Desafíos urgentes

Para los entrevistados, los retos más urgentes con respecto a las reformas de la materia en América Latina van desde la falta de equidad en el acceso a los recursos educativos —relacionada con la calidad docente y con el cambio en las formaciones inicial y continua de los maestros— hasta el desarrollo de políticas que se adapten a cada contexto, debido al desarrollo desigual de las naciones y sus subregiones.

En opinión de Thomas Luschei, uno de los retos más apremiantes en Latinoamérica es la inequidad en el acceso de los niños marginados a los recursos educativos, particularmente cuando se trata de recibir educación de docentes de calidad: existe la tendencia a reunir en aulas y escuelas a los niños con mayores desventajas sociales y económicas con los docentes menos calificados. En términos generales, este fenómeno se relaciona

La tendencia a reunir en escuelas a los niños con mayores desventajas sociales y económicas con los docentes menos calificados se relaciona con el problema de la calidad docente que prevalece en la región.

con el problema de la calidad docente que prevalece en la región, con la excepción de casos como Cuba.

Ernesto Treviño coincide en que uno de los desafíos más importantes radica en promover la calidad junto con la equidad:

—Más allá de aumentar la cobertura, las escuelas deben organizarse para mejorar el desarrollo integral y el aprendizaje de los estudiantes. Aunque el crecimiento económico que aumentó los niveles de ingreso en el año 2000 fue acompañado por políticas sociales y educativas que ampliaron la cobertura de la educación, en la región latinoamericana persisten problemas de calidad y desigualdad que reproducen las disparidades de origen de los estudiantes, como la existencia de docentes con menor preparación y acceso limitado a recursos de diversa índole.

Treviño agrega que también es preciso multiplicar las posibilidades de que los alumnos continúen con sus estudios, así como mejorar las interacciones dentro del aula con procesos pedagógicos que lleven a los estudiantes a ser protagonistas activos, durante la mayor parte de la jornada, de su propio proceso de aprendizaje. Ello implica un cambio radical en la formación inicial y continua de los docentes, lo cual constituye un desafío de política pública para los gobiernos latinoamericanos.

El reto consiste en proporcionar un espacio digno y validación a la cultura y a los conocimientos no occidentales; combatir actitudes racistas y posiciones clasistas; y resaltar lo creativo y promisorio que puede ser acudir a una universidad alternativa.

Christian Bracho, de la Universidad La Verne de Los Ángeles, observa tres factores que deben considerarse al momento de desarrollar e implementar políticas educativas en América Latina:

—El primero es la diversidad cultural y lingüística de la región, pues la lengua materna de millones de personas en Latinoamérica no es el español; el segundo es la relación entre Estado y sociedad, que se ha deteriorado como resultado de las prácticas corporativistas y de políticas educativas descendentes; el tercero es el desarrollo desigual que caracteriza a la mayoría de las naciones de América Latina, que impide que una sola reforma universal pueda aplicarse a las diferentes subregiones, las cuales tienen capacidades desiguales.

Desde una perspectiva distinta —la de las universidades interculturales—, Fernanda Pineda, de la Universidad Internacional de Florida, comenta que el reto consiste en proporcionar, de manera incesante, un espacio digno y validación a la cultura y a los conocimientos no occidentales; combatir actitudes racistas y posiciones clasistas; y resaltar lo creativo y promisorio que puede ser acudir a una universidad alternativa. A su vez, las escuelas interculturales

tienen la gran tarea de luchar por mantener altos estándares y una vinculación comunitaria genuina.

### **Convergencias y divergencias en planteamientos, implementaciones y resultados de las reformas educativas**

Los entrevistados están de acuerdo en que las principales convergencias de las reformas educativas latinoamericanas radican en la cobertura y el acceso a la educación para las poblaciones marginadas, la equidad y la calidad educativas, el fomento de una educación humanista, el desarrollo profesional docente, la creación de sistemas nacionales de evaluación y el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) en los procesos educativos. También coinciden en que, dadas las profundas diferencias entre las naciones latinoamericanas, es complicado compararlas y hablar de divergencias en los planteamientos de sus políticas en la materia.

### **Convergencias**

Robert Arnové, de la Universidad de Indiana, sostiene que casi todos los planteamientos de las reformas educativas en América Latina se relacionan con la



cobertura y el acceso a la educación para las poblaciones más marginadas y discriminadas —comunidades rurales, grupos indígenas, mujeres, personas que habitan en los conurbanos—, así como con el problema de la equidad y la calidad educativas. Otro desafío consiste en alcanzar una educación humanística, que no sólo esté enfocada en las necesidades del mercado, sino que forme a ciudadanos críticos que participen en la sociedad con solidaridad y con un enfoque de justicia, tanto a escala nacional como internacional.

Para Claudia Uribe, directora de la OREALC, hoy son más las convergencias que las divergencias del planteamiento e implementación de reformas educativas en el subcontinente:

—Los procesos de integración y los espacios de diálogo político en los niveles subregionales, regionales e internacionales han contribuido a acercar mucho más a los países, a mirarse para lograr un aprendizaje mutuo que les permita identificar las prácticas exitosas y aquellas que no lo han sido del todo. Aunque con diferencias específicas, determinadas por condiciones contextuales coyunturales y estructurales, es posible apreciar que las políticas

educativas van convergiendo en sus objetivos y en sus procesos de implementación y seguimiento.

En el marco de la Agenda de Educación 2030, convocada por la UNESCO, Claudia Uribe ha observado que uno de los planteamientos más comunes de las reformas consiste en promover la mejora de la calidad de la educación con políticas focalizadas en aspectos como el desarrollo profesional docente, la creación de sistemas nacionales de evaluación de docentes y estudiantes, la participación en pruebas regionales e internacionales, los cambios curriculares, la introducción de las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje, entre otros. Con respecto a la cuestión docente, señala que pueden verse intentos de reformas de los marcos de la carrera docente.

Por otra parte, Claudia Uribe y Robert Arnove están de acuerdo en que las reformas educativas latinoamericanas convienen a la expansión del acceso a la educación, específicamente para la primera infancia y la educación secundaria, a través del desarrollo de políticas públicas con enfoques intersectoriales dirigidas mayormente a grupos vulnerables.

Con respecto a los resultados de la implementación de las reformas en la materia, la directora de la

Considerar la viabilidad de transferencia de experiencias o políticas exitosas de reformas educativas implica llevar a cabo un proceso de adaptación que parta del análisis del contexto del cual provienen y del contexto al que se quieren llevar.

OREALC comenta que uno de sus elementos comunes ha sido el análisis y la valoración de resultados en torno al desempeño de estudiantes y docentes. Añade que el más reciente *Informe de Seguimiento a la Educación Mundial de 2017 y 2018*, publicado por la UNESCO, invita a considerar otros criterios para evaluar las reformas educativas y sus políticas, a fin de que reflejen la visión integral y humanista de transformación de la educación a la cual llama la Agenda de Educación 2030 para lograr el desarrollo sostenible.

### Divergencias

Además de vasta, América Latina es diversa en sus realidades, expectativas e historia pasada y reciente, a lo cual también se agregan contextos cambiantes en el corto plazo, acentuados por procesos de inestabilidad y crisis política, económica o social.

—Entonces —señala Claudia Uribe—, se encuentran diferencias en los temas, los contenidos, los ritmos en los que se implementan las reformas, la capacidad y los recursos que destinan los países para llevarlas adelante, el grado de participación de las comunidades educativas y la sociedad civil, y en la teoría del cambio sobre la cual se basa una u otra reforma. Es decir, de acuerdo con los contextos, las reformas pueden seguir distintos caminos

que privilegiarán unos aspectos sobre otros para comenzar los cambios.

”Debido a lo anterior —continúa—, es muy difícil hablar de divergencias entre países, aunque sí existen. Una de ellas es que hay un grupo de naciones que toman como referencia, para orientar su desarrollo educativo, paradigmas o modelos internacionales o globales exitosos en otras naciones y contextos. Otro grupo, en cambio, ha optado por establecer las bases de su desarrollo educativo en torno a referentes nacionales o subregionales, revalorizando una identidad, una historia, y culturas y tradiciones compartidas. Ambos enfoques se traducen en diferentes concepciones de los paradigmas de calidad, equidad e inclusión.

Robert Arnove considera también que es arduo hablar de divergencias, debido a las diferencias entre las distintas naciones latinoamericanas:

—Por ejemplo, están los casos de México, Perú, Ecuador, Guatemala y Bolivia, donde hay grandes poblaciones indígenas y vastas áreas rurales sin escuelas. O, por ejemplo, hay países más descentralizados que pasan los costos de financiamiento de la educación a los estados, a las provincias o a los municipios. Si hay grandes diferencias entre las regiones, las habrá en la calidad y equidad del sistema educativo. Entonces, conviene tomar en cuenta los contextos para diseñar programas e implementarlos.

### Viabilidad de transferencia de experiencias o políticas exitosas

Considerar la viabilidad de transferencia de experiencias o políticas exitosas de reformas educativas implica llevar a cabo un proceso de adaptación que parta del análisis del contexto del cual provienen y, sobre todo, del contexto al que se quieren llevar, como proponen a continuación los entrevistados.

Uno de los conceptos y debates más importantes dentro de la educación comparada es la cuestión de la transferencia de políticas —*policy transfer*—, como señala Christian Bracho. Respecto de su viabilidad, menciona:

—Algunos investigadores sostienen que dichos esfuerzos son infructuosos debido a que cada nación tiene dinámicas históricas, culturales y políticas



únicas, las cuales impiden la implementación de una política diseñada para un contexto distinto. Además, tales intentos enfrentan resistencias en los países receptores de reformas ajenas. Sin embargo, eso no significa que resulte imposible observar políticas educativas de otros países para aplicarlas de manera significativa en contextos diferentes.

”Es imperativo crear oportunidades para que actores locales y regionales participen en diálogos sobre prácticas educativas, identificar fortalezas y áreas para el crecimiento, y enfocarse en la implementación de políticas que se adapten mejor a los cambios que los actores quieren ver. Este tipo de adaptación puede preocupar a los actores externos que tienen visiones específicas de cómo deben implementarse tales políticas, pero debe tenerse en cuenta que el cambio social lleva tiempo y que la prisa por transformar las cosas a menudo causa resistencia en los niveles locales. Por lo tanto, es necesario crear objetivos a largo plazo y resistir el impulso de esperar cambios inmediatos o medir resultados cuantificables a corto plazo.

De acuerdo con Thomas Luschei, la transferencia de políticas públicas de un contexto a otro siempre es un reto. En Latinoamérica, los principales desafíos están en las posiciones adoptadas por los docentes: si ellos no pueden o no quieren aceptar o implementar una nueva reforma, es poco probable que ésta tenga éxito.

Ernesto Treviño observa que más que transferir reformas exitosas, se pueden usar modelos probados adaptándolos a cada realidad, pues, si bien es cierto que la región comprende una gran diversidad de contextos, también comparte una herencia cultural y social similar que permite aprovechar las experiencias de otros países.

Sin embargo —aclara Treviño—, al momento de usar otros modelos para generar políticas nacionales, es preciso considerar los siguientes puntos: *a)* ninguna reforma educativa es la solución a todos los problemas de la educación, por lo que se requieren diagnósticos finos para diseñar e implementar reformas inspiradas en modelos externos; *b)* es necesario considerar que las reformas son ejercicios integrales que acometen distintos problemas

Ninguna reforma educativa es la solución a todos los problemas de la educación, por lo que se requieren diagnósticos finos para diseñar e implementar reformas inspiradas en modelos externos.

a través de medidas complementarias y sinérgicas en cada ambiente local, debido a lo cual es indispensable conocer las experiencias de otros países que han llevado a cabo reformas similares; y *c)* es preciso comprender cabalmente los problemas, anhelos y desafíos que enfrentan las comunidades escolares locales, pues solamente así se podrá sintonizar y adaptar cualquier reforma inspirada en un modelo externo a la realidad local.

Como comparativista, Robert Arnove manifiesta su escepticismo respecto de las transferencias, préstamos, donaciones y recepciones de reformas y políticas públicas en materia de educación. No obstante, señala que, así como hay casos de fracaso, también hay casos de éxito, y subraya la necesidad de conocer el contexto del cual se está tomando una política y por qué se está tratando de introducir a otro.

Con respecto a qué se puede hacer para evitar caer en las prácticas que no han dado resultados en otros países, Robert Arnove comenta:

—Eso es aprender de la historia de su propio país. También es aprender de las experiencias malas y buenas de otros países. Lo que se necesita es una teoría, herramientas conceptuales que puedan iluminar la realidad. Si se va a estudiar un sistema educativo en cualquier momento, se precisan



perspectivas históricas, filosóficas y de las ciencias sociales —económicas y políticas— para entender con sus conceptos y herramientas descriptivas y normativas cómo funciona un evento, una reforma, un proyecto o un contexto específico.

La directora de la OREALC, Claudia Uribe, coincide con Arnove en que no es posible transferir las prácticas de políticas, programas o iniciativas en el ámbito educativo —o en cualquier otro ámbito— sin pasar por un proceso de adaptación que permita contextualizar dichas prácticas para que respondan efectivamente a las realidades, expectativas y necesidades concretas de los gobiernos, las comunidades y las sociedades destinatarios de la transferencia.

—Es importante analizar los modelos educativos que se han convertido en tendencias o moda a seguir y destilar su esencia —sus valores o principios rectores— para saber si se adaptan a los contextos en donde se quieren implementar. Por ello, es clave pasar de transferir modelos a identificar variables o elementos exitosos que podrían ayudar a inspirar objetivos, resultados esperados y la propia teoría del cambio a través de la cual se quiere lograrlos.

Además, es necesario que los países que adaptan las experiencias de otras naciones tengan la capacidad, el interés y la voluntad política para sostener ese proceso por el tiempo que se requiera y monitorearlo con el fin de revisar y corregir su instrumentación.

Según Fernanda Pineda, el tema de la transferencia de políticas o reformas educativas de un país a otro abre la puerta a una profunda discusión epistemológica, sociológica, económica y política, avivada por la globalización:

—La transferencia transnacional de políticas y reformas educativas —como nos recuerda Gita Steiner-Khamsi— se ha convertido en regla y no en la excepción. Además, los ojos de los legisladores de la educación, por lo general, están dirigidos hacia el exterior.

”Mi propia postura en relación a la transferencia de políticas y reformas educativas —añade— ha mutado a través de los años. Sigo preguntándome de manera constante y crítica sobre su neutralidad. Sin embargo, el tiempo y la historia me invitan a constatar lo poroso y plural que es este tema. Con

ayuda de la tecnología y el constante activismo, muchos grupos locales se han convertido en voces globales y, con ello, han incidido en la transferencia de experiencias y políticas de reformas educativas, como se evidenció en el movimiento de creaciones de universidades interculturales o en los programas federales de apoyo económico a estudiantes de escasos recursos en América Latina.

”El trabajo de David Phillips y Kimberly Ochs —continúa— nos habla de diferentes tipos de transferencia de políticas o reformas educativas. Pueden ser las impuestas, las transferencias como requisito, las que son copiadas o trasladadas a propósito (y por quién) y las que son traspasadas de manera voluntaria (y por quién). La historia está llena de políticas transferidas que han fallado totalmente cuando son impuestas o copiadas sin tomar en cuenta las realidades del nuevo contexto al que van dirigidas. Las poblaciones recipientes tienen diferentes parámetros de éxito y su infraestructura sociocultural y educativa determina líneas basales de datos, factores y variables que no pueden ser universales ni aplicables indiscriminadamente. Para que la adaptación de una transferencia de reforma educativa sea viable, ésta debe ser voluntaria y democrática.

Por último, añade:

—Las cosas se complican más cuando hablamos de transferencias como requisitos, copiadas por funcionarios alejados de lo que la gente necesita o pide, o cuando hay financiamiento comprometido de por medio. Organizaciones cuasi gubernamentales, como el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), juegan un papel crucial en la concepción y transferencia de políticas que se llevan de un contexto a otro en la realidad global. Sin embargo, hay actores locales, organizaciones y centros educativos —como universidades— que tienen también un enorme impacto. Un ejemplo es la creación de universidades alternativas o interculturales en América Latina. En estos casos se ha visto cómo los actores locales han llevado mensajes de sus experiencias a nivel global y han logrado compartir lecciones sobre sus reformas o prácticas exitosas.

Con ayuda de la tecnología y el constante activismo, muchos grupos locales se han convertido en voces globales y, con ello, han incidido en la transferencia de experiencias y políticas de reformas educativas.

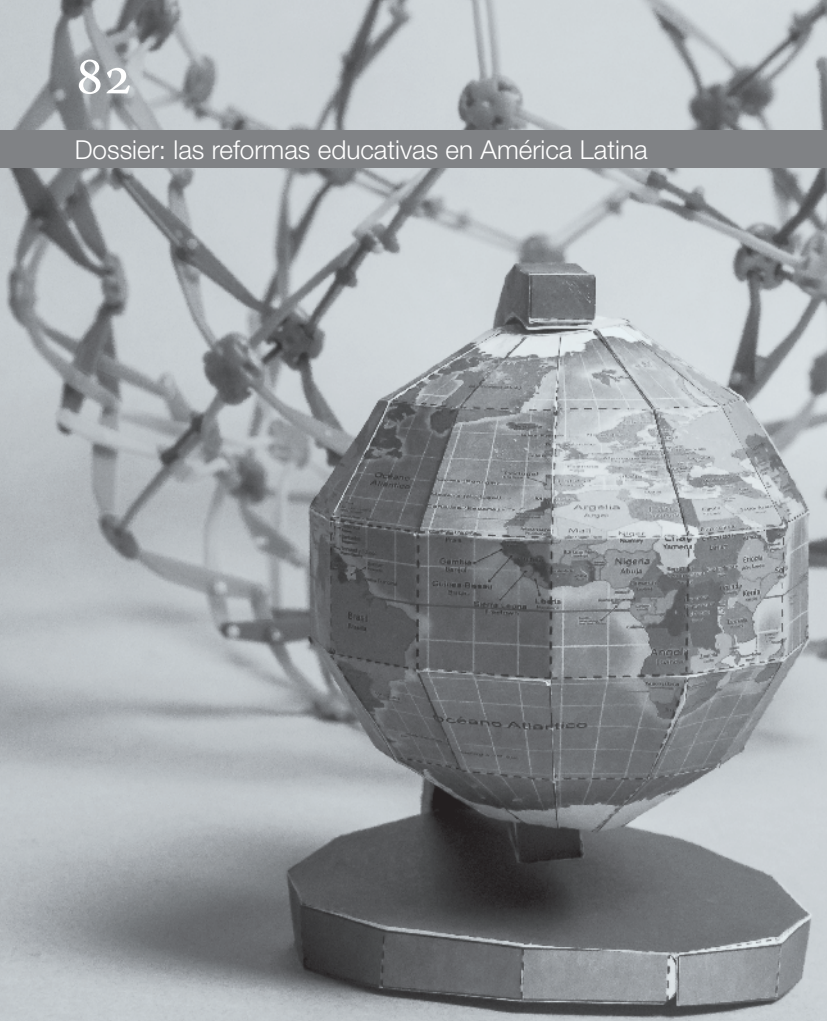
### **Mecanismos de colaboración regionales para la mejora de la educación**

Claudia Uribe, Robert Arnove y Regina Cortina comentan el papel que juegan dos mecanismos de colaboración regionales en la mejora de la educación: la OREALC-UNESCO y la CIES.

### **Oficina Regional de Educación para América Latina**

De acuerdo con Claudia Uribe, directora de la institución, el diálogo y el intercambio de experiencias entre países es fundamental para contribuir a la mejora educativa; por ello, la cooperación regional es una de las herramientas más importantes para impulsar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas educativas en todos los niveles, a través del incremento de su conocimiento y de la posibilidad de intercambiar, adaptar y transferir experiencias.

Uribe sostiene que los mecanismos de colaboración regionales se han incrementado y consolidado en los últimos años, facilitados por las TIC. Además, asegura que sus características y funciones también han cambiado conforme a los progresos alcanzados por los países y los desafíos que han ido surgiendo.



Sobre el papel de la OREALC en tales procesos, su directora señala:

—En la OREALC desarrollamos iniciativas regionales en conjunto con los países que han permitido crear espacios y mecanismos multiactorales y multisectoriales, donde se han establecido alianzas, se han generado iniciativas de cooperación y se han definido productos concretos, como redes, investigaciones, procesos de formación, publicaciones que brindan herramientas y conocimientos a educadores, hacedores de política, organizaciones, estudiantes y la comunidad en general. Estos espacios y mecanismos, definidos en torno a temas priorizados por la región, contribuyen a generar procesos de discusión y reflexión sobre políticas que han impactado en su fortalecimiento y mejora, de la mano de la identificación de recomendaciones para la acción a niveles nacional y regional. De dichos espacios han surgido verdaderas innovaciones educativas.

Entre las iniciativas que han surgido de la OREALC, Claudia Uribe destaca las siguientes: el Laboratorio para la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), la Estrategia Regional de Docentes, la Estrategia de

Educación y Formación Técnica y Profesional, la Estrategia de Educación para el Desarrollo Sostenible, entre otras. Además, se han creado y liderado redes en temas como educación para la ciudadanía mundial, educación inclusiva, educación sobre el holocausto y otros genocidios, educación de adultos, etcétera.

Entre los proyectos actuales de la OREALC, Uribe destaca la construcción de una *hoja de ruta* para la implementación de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 y la Agenda de Educación 2030:

—La idea de impulsar este mecanismo de cooperación regional fue incluida en la *Declaración de Buenos Aires*, adoptada durante la Primera Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, en el marco de la Agenda de Educación 2030, en enero de 2017. Este mecanismo servirá de espacio para que los ministerios de educación y otros actores relevantes del campo educativo de la región —organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales subregionales, regionales e internacionales, universidades y otras agencias de la ONU— discutan cómo y qué debe hacer la región para lograr los compromisos asumidos a escala mundial. Como Secretaría Ejecutiva de este mecanismo, la OREALC coordinará los esfuerzos intersectoriales e interinstitucionales para llevar dichas acciones a la realidad.

### Sociedad de Educación Comparada e Internacional

Según Robert Arno, profesor emérito de la Universidad de Indiana, la CIES constituye un espacio de intercambio de experiencias internacionales en materia educativa y un buen contexto y ambiente para el diálogo. Regina Cortina, presidenta de la asociación, agrega que la CIES reúne a investigadores y maestros de ciento diecisiete países, por lo que contribuye a conocer qué está pasando en otras naciones.

### Prospectiva de las reformas en la región

Entre los escenarios de las reformas educativas en Latinoamérica a corto, mediano y largo plazos, los entrevistados destacaron una mayor cobertura educativa, una mayor equidad y calidad educativas —si se prepara a buenos docentes y directivos—,

resistencia por parte de los sindicatos a nuevas políticas, reformas educativas orquestadas por ministerios de educación junto con agencias de gobierno, así como el fortalecimiento de espacios de participación de comunidades educativas en los sistemas de toma de decisión.

Thomas Luschei indica que, a corto plazo, cabe esperar la incorporación de más jóvenes a la educación secundaria. Por otra parte, si bien sigue pendiente alcanzar equidad y calidad educativas, dicha mejora dependerá del reclutamiento y la preparación de buenos docentes y directivos escolares. Para ello es necesario que haya habilidad y voluntad política con el fin de invertir recursos suficientes.

Según Christian Bracho, uno de los principales problemas de las reformas educativas es que los actores que las implementan esperan ver resultados a corto plazo, cuando en realidad un cambio en la materia —como todo cambio social— puede tomar generaciones para manifestarse plenamente.

Sobre las reformas educativas relacionadas con la profesionalización de los docentes, Bracho comenta:

—La perspectiva de reformas educativas no es muy optimista si los sindicatos no tienen la oportunidad de participar en su diseño e implementación. Dada la situación actual de las relaciones entre el sindicato y el Estado en América Latina, en el corto plazo se verán pocos cambios en términos de capacitación y desempeño profesional de los docentes, ya que la gran mayoría de las reformas se considera una amenaza para la autonomía de los profesores y su autoridad sobre la educación.

”Además —continúa—, agencias externas como la OCDE y el Banco Mundial, consideradas como actores extranjeros, generan desconfianza, pues son vistas como instituciones neoimperialistas.

”En el mediano y largo plazos, los sindicatos se vuelven más resistentes a las nuevas políticas y más intransigentes en sus movilizaciones. Esto es parte de un fenómeno global más amplio, en el que los docentes afirman su autoridad y defienden una mejor financiación pública. En México, las reformas a gran escala están afectando la manera en que los maestros están capacitados y certificados; este es un efecto a corto plazo, pero es cuestionable si conduce

Uno de los principales problemas de las reformas educativas es que los actores que las implementan esperan ver resultados a corto plazo, cuando un cambio en la materia puede tomar generaciones para manifestarse.

a una educación de mayor calidad a largo plazo. Sin un enfoque sostenido en el desarrollo profesional continuo y en el aprendizaje para los maestros, y sin un apoyo económico a dicho crecimiento, la mayoría de los docentes no cambiará y mantendrá el mismo tipo de prácticas pedagógicas que ha usado durante años.

Bajo similar perspectiva, Ernesto Treviño sostiene que, mientras no se transforme la formación inicial y continua de los docentes para dar un salto sustantivo en la calidad, y no se gestionen los sistemas escolares de manera inteligente a fin de propiciar el mejoramiento continuo de las prácticas de gestión pedagógica en las escuelas y de enseñanza en las aulas (especialmente donde se atiende a los estudiantes más desaventajados), será difícil ver cambios en los aprendizajes y en las desigualdades.

Por otro lado, Claudia Uribe concibe que en el corto y mediano plazos se verán más reformas educativas cuyos protagonistas serán los ministerios de educación en conjunto con otras agencias de gobierno —como las dedicadas a temas de desarrollo social, empleo, medio ambiente, entre otros— para construir soluciones integrales a problemas estructurales que exceden el campo educativo y que, a la vez, lo condicionan.

Uribe prevé que se continuarán fortaleciendo los espacios de participación de las comunidades educativas y de otros actores sociales que participan en las políticas en la materia y en los sistemas de toma de decisión a nivel de las instituciones educativas. Tales espacios incentivarán el compromiso que los actores sociales deben tener con la educación.

Por su parte, Robert Arnove insiste en que cada nación de Latinoamérica tiene sus particularidades y sostiene que, aunque se sabe que a corto plazo una tendencia es la expansión del sistema educativo y la mejora de la calidad y equidad, cada país se encuentra en una etapa diferente con respecto a sus desafíos.

### Medidas indispensables para que las políticas educativas prosperen

En este punto, los entrevistados coinciden en que las principales son: la asistencia regular de docentes y alumnos a la escuela, la mejora de las prácticas educativas dentro del aula, la formación docente continua, y el diseño de políticas desde y para la práctica educativa. Además, destacan dos elementos fundamentales que merecen especial atención: el papel del docente en las reformas educativas y la evaluación educativa como medida fundamental para alcanzar la mejora educativa.

Ernesto Treviño plantea que una condición imprescindible para que las políticas educativas prosperen es el cumplimiento de ciertos requisitos básicos en las escuelas: que estudiantes y docentes asistan regularmente a clases; que se use todo el tiempo disponible en el aula; y que los maestros se preocupen por los alumnos como personas, contesten sus preguntas y dudas, se aseguren de que entiendan, y fomenten actividades de aprendizaje genuino y profundo, en vez de clases expositivas enfocadas en la memorización.

La segunda medida esencial, de acuerdo con Treviño, es la existencia de políticas de formación docente continua que prioricen la atención en aquellos maestros que trabajan en contextos más desafiantes socialmente:

—Aquí se presenta el reto de atender con intervenciones de formación continua de alta calidad a los docentes en escuelas rurales y urbano

marginales. Evidentemente, esto involucra cambios en el modo de ver la formación continua e interacción con las posibilidades que la infraestructura tecnológica puede ofrecer en sectores rurales.

”La tercera estrategia consiste en incorporar modelos de colaboración y mejora continua entre docentes de la misma escuela, y maestros y directivos de escuelas cercanas, con el fin de proponer soluciones a los problemas cotidianos de la enseñanza que sean evaluables por los mismos docentes.

Según Treviño, el requisito para que las políticas educativas aterricen en la práctica es que sean pensadas desde y para la práctica:

—Nunca se debe perder de vista el punto de partida. El secreto es, entonces, diseñar políticas y pensar en promover prácticas que reflejen la situación de inicio que estamos enfrentando, con el fin de avanzar paulatinamente en la construcción de capacidades del sistema e ir cumpliendo etapas de desarrollo. En este sentido, se requiere un modelo conceptual, revisable en el tiempo, que permita a los países establecer etapas de construcción de capacidades y resultados y que sea un mapa de navegación para la mejora de las prácticas y del sistema.

### El papel del docente en las reformas educativas

De acuerdo con Thomas Luschei, los docentes representan la clave para que prosperen las reformas educativas en la región:

—Ellos tienen que estar de acuerdo con cualquier reforma para que ésta se ponga en acción. Una reforma que empuja contra los intereses de los docentes tendrá muy poca probabilidad de éxito. Esto es porque representan el lugar donde la reforma se enfrenta con el aula. Son los *soldados de la primera línea*. Pueden implementar, rechazar o ignorar la reforma; si uno de los dos últimos ocurre, la reforma se muere.

Desde otra perspectiva, Christian Bracho aborda el papel que los docentes han desempeñado en México en torno a las políticas educativas, y la función que deberían desarrollar:

—Muchos maestros ven las reformas como un esfuerzo del gobierno para neutralizar su poder

Es preciso que las reformas educativas tengan como objetivo proporcionar a los docentes oportunidades de desarrollo profesional para autoevaluarse y determinar sus propias áreas de fortaleza y de crecimiento, como primer paso hacia la práctica reflexiva.

político y arrebatarles su autoridad. Particularmente en las zonas rurales, los maestros conservan un poder considerable, por lo que las reformas universales que el gobierno intenta implementar para todo el país serán mediadas de manera inevitable a escala local por los docentes y sus delegaciones locales. Por el momento, los docentes han aceptado a regañadientes las reformas en la mayoría de los estados, y las están implementando, pero ese no es el papel que los docentes deberían desempeñar. Los maestros deben participar activamente en las conversaciones sobre el diseño, la adaptación y la implementación de las políticas universales para los contextos locales, debido a que entienden mejor a las comunidades donde tiene lugar el proceso educativo.

Christian Bracho agrega que es preciso que las reformas educativas tengan como objetivo proporcionar a los docentes oportunidades de desarrollo profesional para autoevaluarse y determinar sus propias áreas de fortaleza y de crecimiento, como primer paso hacia la práctica reflexiva. Los maestros —asegura— necesitan oportunidades de desarrollo profesional financiadas por el Estado, que respondan a las necesidades más importantes identificadas a través del proceso de autorreflexión. Sólo después de que los docentes hayan asumido este aspecto de

la identidad profesional podrán analizar nuevas políticas e implementarlas de manera significativa en sus contextos locales.

En consonancia con lo anterior, Regina Cortina agrega lo siguiente:

—En el caso de México todo nuestro trabajo en el sector público educativo se vio interrumpido por el poder sindical. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación trató por muchos años a los maestros como trabajadores al servicio del Estado y no como profesionales de la educación. Profesionalizar a los maestros y darles todo lo que necesiten en cuanto a sus prácticas didácticas es muy importante y no se puede lograr a través del control que tenía el sindicato sobre la profesión docente.

### El papel de la evaluación en la conexión entre política y mejora educativa

Thomas Luschei argumenta el papel esencial de la evaluación en este contexto:

—Sin la evaluación educativa no se puede saber si hay mejora, por lo tanto, es fundamental. Pero si esa evaluación se percibe como una herramienta de los intereses políticos, o si su metodología se esconde en modelos estadísticos que nadie entiende, perderá legitimidad y confianza. La evaluación tiene que ser

independiente, transparente y el producto de un proceso colaborativo de todos los actores involucrados.

Ernesto Treviño coincide al respecto:

—La evaluación educativa es clave para proveer evidencia que guíe las discusiones de política pública. Por ejemplo, antes de que aparecieran los resultados del Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo del LLECE, en la región se conceptualizaba la equidad educativa en términos de años de escolarización. Sin embargo, los resultados del estudio mostraron que los estudiantes que terminan la educación primaria en un país alcanzan distintos grados de aprendizaje y habilidades, relacionados con su condición socioeconómica. Gracias a la evaluación, se inició una conversación más compleja sobre equidad. Fue en el caso de Chile donde las evaluaciones permitieron conocer los profundos grados de segregación socioeconómica entre escuelas. Esto llevó a una profunda discusión de política que, después de ocho años, se materializó en la Ley de Inclusión, la cual, entre otras cosas, prohíbe la selección de estudiantes en las escuelas.

Robert Arnove asevera que una evaluación puede ser benéfica o perjudicial, dependiendo de qué tan amplio es aquello que se está evaluando, cuáles son

las variables y quién las formula, y si es sumativa o formativa. Si bien aclara que las evaluaciones son importantes, enfatiza que deben ser amplias, con muchas herramientas y sensibles a dónde pueden estar fallando para poder corregirlas.

Por su parte, Fernanda Pineda expresa que la evaluación educativa debe ser un puente entre la política y la mejora educativa:

—Extendiendo esta parábola, un puente sirve para ir de ida y de regreso: la evaluación debe informar hacia ambos lados. Desafortunadamente, la cultura de la evaluación educativa se mueve muy despacio, resiste al cambio y se alimenta de la tradición. Además, proverbialmente tiende a ser punitiva y lineal, y representa fuertes negociaciones de poder. Recordemos álgidas reacciones y protestas en respuesta a la evaluación periódica en México hace algunos años, por ejemplo. Hay, sin embargo, instituciones globales y nacionales, incluyendo maestros, que abogan por ese cambio de cultura y actitud hacia la evaluación y brindan datos confiables para poder, con evidencia, abordar retos muy grandes en la educación.

Pineda añade, como ejemplo de lo anterior a nivel macro, que el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPÉ-UNESCO) y otras





instituciones globales juegan un papel crucial en equipar a los países con herramientas para que establezcan sistemas relevantes y eficientes de monitoreo y evaluación de la educación:

—Tales sistemas nos brindan evidencia y sirven para crear indicadores, producir datos, evaluar el progreso e identificar tendencias. Yo creo en una educación holística en la que la responsabilidad del aprendizaje no se da solamente en el aula y a través del maestro. Es mi visión que, para abordar desafíos globales como la Agenda 2030 o la siguiente ronda del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), la sociedad tome un papel más proactivo y la cultura proevaluación sea parte de la vida cotidiana.

### Desafíos de la Agenda de Educación 2030

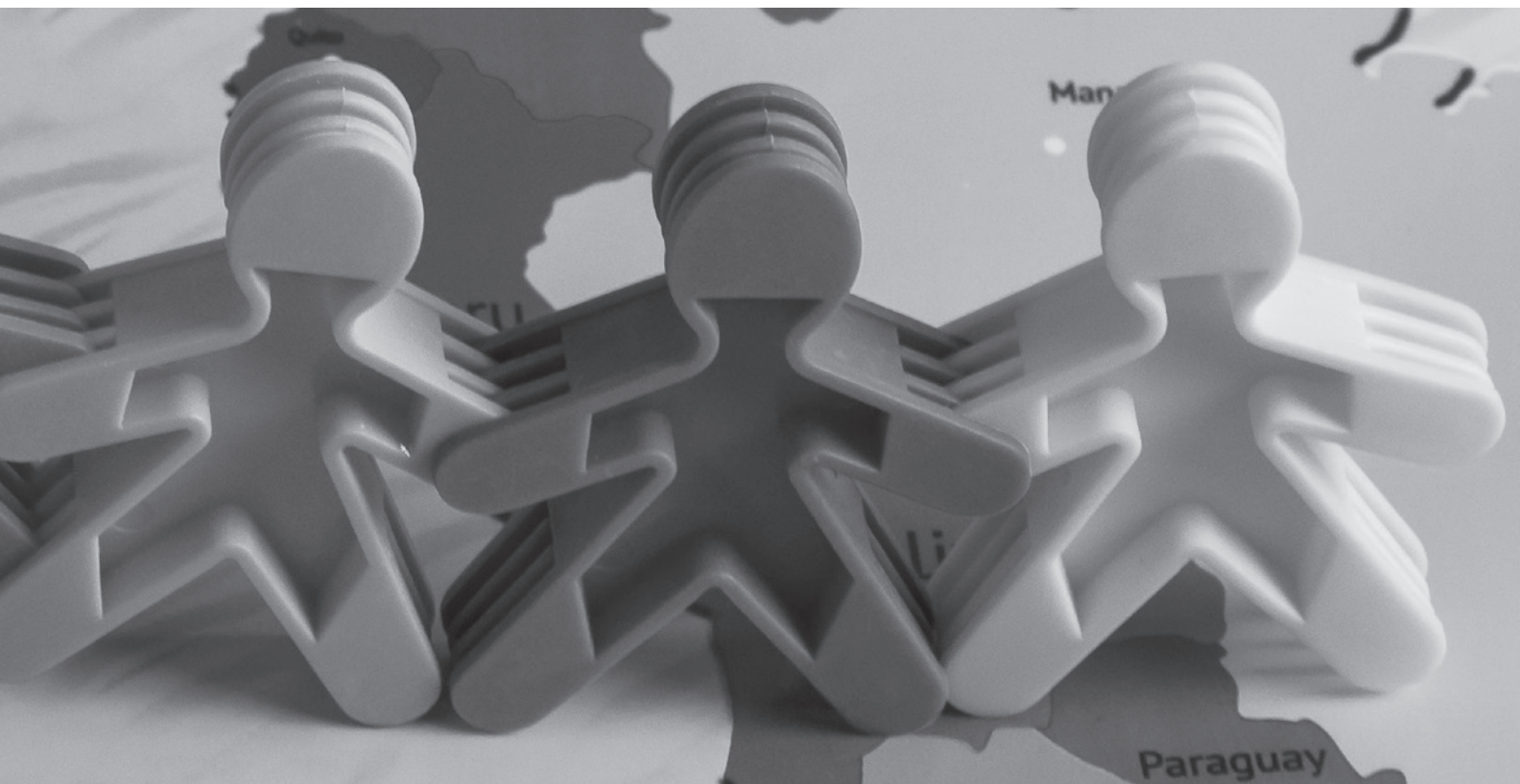
De acuerdo con Claudia Uribe, la Agenda de Educación 2030 de la UNESCO convoca a los países y a otros actores relevantes en el sector —organizaciones de la sociedad civil, otras agencias de la ONU, organismos regionales e internacionales, etcétera— a una convergencia de esfuerzos por medio de una mayor coordinación y cooperación. Debido a ello —subraya—, cobra mucha importancia el trabajo que se

hace desde la UNESCO en la región, con los Estados miembro y otros socios relevantes, para regionalizar las estrategias orientadas al logro de las metas de la Agenda de Educación 2030 y plantear cómo abordarlas conjuntamente.

Los retos más grandes que deben superarse en América Latina para lograr los objetivos de la Agenda de Educación 2030 son, según Thomas Luschei, atender e igualar los recursos educativos para los niños más marginados: los que viven en áreas rurales y remotas, los de origen indígena y los que tienen necesidades especiales.

Ernesto Treviño coincide con Luschei en que los retos de las naciones latinoamericanas responden a su situación socioeconómica:

—En América Latina hay desafíos en todos los frentes del objetivo de asegurar educación inclusiva, equitativa y de calidad que promueva oportunidades de aprendizaje para todos a lo largo de la vida. Todos los países de la región se enfrentan con la baja calidad generalizada y de alta desigualdad, y están muy lejos de lograr modelos pedagógicos que permitan promover actitudes para la convivencia pacífica, el respeto mutuo y la construcción de sociedades democráticas e inclusivas, así como de desarrollar las





habilidades para participar en la sociedad del siglo XXI. Estas profundas desigualdades son un reflejo de las condiciones socioeconómicas; por ello, es indispensable mejorar la calidad enfocando los esfuerzos en que los grupos más desaventajados puedan mejorar en los indicadores mencionados.

Respecto a México, Christian Bracho afirma que los problemas a los que se enfrenta se relacionan con el financiamiento de las agencias gubernamentales y las instituciones vinculadas con la educación:

—La educación debe ser una prioridad en términos de proporcionar fondos para el desarrollo. El mayor desafío es crear la voluntad política para que el gobierno aborde las increíbles brechas de equidad en México. La realidad es que los estados sureños como Oaxaca y Chiapas necesitan más infraestructura y apoyo para cumplir los objetivos de la Agenda 2030 relacionados con la educación de calidad, pero también las metas relacionadas con paz y justicia, igualdad de género, reducción de la pobreza, salud y bienestar, y sostenibilidad. La financiación adecuada para la educación primaria, secundaria y terciaria es el paso más importante,

seguido de una capacitación continua en varios sectores destinada a desarrollar capacidades profesionales para implementar y supervisar el trabajo emprendido en estas áreas.

A decir de Robert Arno, uno de los mayores retos que enfrentan los países de la región respecto a la Agenda 2030 es ser sensibles a las iniciativas que vienen *desde abajo* y no sólo promover reformas *desde arriba*; es decir, considerar el contexto local al momento de plantear e implementar reformas que busquen lograr el mejoramiento de la educación y que tengan un impacto en la sociedad.

Claudia Uribe señala que los retos más difíciles de superar son aquellos de carácter estructural, cuya persistencia podría condicionar el logro de las metas propuestas por la Agenda 2030.

—Éstos son, por ejemplo, la rigidez de las estructuras institucionales que hacen que el cambio educativo se vuelva lento y difícil; la *captura* de los sistemas educativos por parte de los intereses corporativos y la disminución de la relevancia de los sistemas educativos como los conocemos hoy; finalmente, conocer qué tanto acceso tienen los estudiantes a la calidad



Debemos empezar con un fuerte enfoque en la inclusión y la equidad, y definir con creatividad y en sociedad lo que significa “promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

educativa, y qué factores impulsan y previenen dicho logro, con una mirada que vaya más allá de los sistemas educativos e involucre variables contextuales como la inequidad y la exclusión social.

Con respecto a este último punto, Uribe destaca el papel cumplido por la OREALC para contribuir a resolverlo a través de la evaluación:

—Trabajamos enfocados en la calidad de la educación en un sentido integral y en las maneras de evaluarla. Los Estados miembro de la UNESCO han designado al LLECE como un mecanismo clave para el monitoreo y seguimiento del Marco de Acción de la Agenda de Educación 2030 y del ODS 4 en la región. También estamos apoyando a los países de América Latina y el Caribe para regionalizar la instrumentación de las metas de la Agenda de Educación 2030; para ello, establecemos un mecanismo de cooperación regional con el fin de construir consensos orientados a identificar e implementar acciones concretas, cuyo fin es avanzar conjuntamente hacia el logro de dichos objetivos.

Por otra parte, Fernanda Pineda considera que la desigualdad, la pobreza, la corrupción y el poco

espacio para la creatividad y la inclusión son las pruebas más arduas que deberá superar la Agenda de Educación 2030:

—Debemos empezar con un fuerte enfoque en la inclusión y la equidad, y definir con creatividad y en sociedad lo que significa “promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. A nivel local, en mi opinión, deben tener un papel más proactivo las familias, las organizaciones no gubernamentales, las escuelas normales, las bibliotecas, los medios de comunicación, los estudiantes universitarios, las pequeñas y medianas empresas, y otros actores que puedan contribuir con el “aprendizaje durante toda la vida” y fuera del salón de clases. [↪](#)

Entrevistas: Mabel Jiménez y Arturo Cosme

## Magisterio (profesionalización)

De los incontables ángulos desde donde se puede abordar el magisterio, se ha elegido la profesionalización, pues es evidente que en el progreso histórico que han tenido —y tendrán— los maestros se refleja el de la educación en su conjunto y aun el del país.

- En 1822 se establece la Compañía Lancasteriana con la idea de abatir el analfabetismo. Introduce el método de *enseñanza mutua*, en el que los alumnos avanzados enseñan a los primerizos.
- En 1842, la Compañía Lancasteriana se hace cargo de la Dirección General de Instrucción Primaria y funda las primeras escuelas normales (un curso de entre cuatro y seis meses).
- En 1885, el alemán Enrique Laubscher crea la Escuela Modelo de Orizaba y dos años después, con el suizo Enrique Rébsamen, funda la Academia Normal de Orizaba, instituyendo el magisterio como carrera (con una duración de cuatro años).
- En 1887 se inaugura en la Ciudad de México la Escuela Normal para Profesores. Hacia 1900 hay ya cuarenta y cinco escuelas de la especialidad.
- Joaquín Baranda, ministro de Instrucción Pública, y Justo Sierra, presidente del Segundo Congreso de Instrucción (1890-1891), acuerdan no exigir “títulos a los maestros para no eliminar a cuatro quintas partes de los profesores”

(IEESA, s.f.: 4), y deciden aumentar un idioma indígena al currículo de los docentes rurales.

- Después del paréntesis representado por la Revolución, se decide impulsar la educación rural. José Vasconcelos universaliza la escuela en el país. Con el fin de llevarla a todos los estratos sociales, se crea el Departamento de Educación y Cultura Indígena en 1922, el cual introduce *maestros ambulantes* para diagnosticar los contenidos que deben impartirse en las comunidades indígenas y sus requerimientos económicos.
- Las escuelas así fundadas —Casas del Pueblo— dan servicio a toda la comunidad. A finales de 1923 cuentan con 904 maestros que atienden a 49 640 alumnos. En 1925 cambian su nombre por Escuelas Rurales.
- En 1926, la Escuela Normal para Profesores se convierte en la Escuela Nacional de Maestros, con el objetivo de formar docentes de preescolar, primaria y secundaria.
- En el gobierno de Plutarco Elías Calles decae el apoyo a las escuelas rurales. Se funda la Normal Federal de Tacámbaro, que sólo tiene treinta y nueve egresados en cinco años. La mayoría de los docentes son improvisados, pues prácticamente no hay requisitos para ocupar el puesto.
- En la década de los años treinta se impulsa la polémica *educación socialista*, cuyo modelo es deficientemente impulsado por falta





de información, además de ser atacado por grupos conservadores. Los padres no quieren que sus hijos aprendan tal doctrina e incluso baja la matrícula. Con el tiempo resulta claro que la mayoría de los maestros sigue enseñando los antiguos contenidos y los cursos se regularizan.

- En 1942, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho, se unifican los planes de estudio de las escuelas rurales y urbanas y se crea la Escuela Normal Superior. El secretario de Educación, Jaime Torres Bodet, organiza un Congreso de Unificación del Magisterio, del cual surge el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en 1943.
- La meta de Torres Bodet es disminuir el analfabetismo en el que se halla 55% de la población mayor a seis años. Ello supone contar con una extensa planta docente a la que, por su número y la escasez de recursos, es imposible preparar adecuadamente. Por ello, de los dieciocho mil profesores que imparten educación primaria, nueve mil tienen un nivel educativo también de primaria; tres mil han cursado el primero o segundo grado de secundaria; cuatro mil son graduados de escuelas normales rurales; y dos mil de normales urbanas.
- Los regímenes de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines representan años de lucha sindical para el magisterio. En contraste, desde el inicio de su gobierno, Adolfo López Mateos anuncia que una de sus prioridades es la formación de maestros. Torres Bodet es nombrado titular de la Secretaría de Educación

Pública (SEP) por segunda vez e instrumenta el Plan de Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria en México —o Plan de Once Años—, bajo el cual, además de crear el Subsistema de Enseñanza Normal Rural y homologar los modelos urbano y rural de educación normal, funda la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, dirigida por Martín Luis Guzmán.

- En 1969 se reforman los planes de estudio para separar la enseñanza del nivel de secundaria de las normales y se amplía el plan de estudios a cuatro años.
- En 1971 se crean los Centros de Educación Básica para Adultos (Instituto Nacional de Educación para Adultos, a partir de 1980) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el cual distribuye textos en lenguas indígenas en comunidades menores a quinientos habitantes.
- En 1972 se introduce la educación dual: se estudia la carrera de profesor de primaria o preescolar junto con el bachillerato en ciencias sociales.
- En 1975, durante la gestión de Luis Echeverría, se instaura la licenciatura en Educación Preescolar y Primaria, accesible sólo a profesores en servicio. Es el primer intento de elevar la formación docente al nivel de una licenciatura.
- En 1978, el presidente López Portillo decreta la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), que inicia labores en marzo de 1979 y continúa con los estudios en licenciatura de los niveles primaria y preescolar. La UPN y la Escuela

Normal Superior enfrentan oposición por parte de una corriente del SNTE que se considera amenazada por la profesionalización magisterial y la concibe como *elitista*.

- En 1984 se hace obligatorio cursar el bachillerato como requisito para ingresar a todas las modalidades de estudio ofrecidas por las escuelas normales, elevando sus estudios al grado de licenciatura. Sin embargo, los objetivos formativos del nuevo Plan de Estudios son excesivos: incluyen demasiadas materias por semestre y se enfatizan los contenidos teóricos. El resultado es que se crea una brecha entre la formación del normalista y el trabajo del docente.
- En 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Las Escuelas Normales y las unidades foráneas de la UPN se federalizan y quedan a cargo de los gobiernos estatales.
- En 1993 se establece, en la Ley General de Educación, la facultad de “determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la normal y formación de maestros de educación básica” (IEESA, s.f.: 12-13) como atribución exclusiva del gobierno federal.
- En 1996, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, se instrumenta el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN) con las siguientes metas: *a)* transformar planes y programas de estudio; *b)* formar y actualizar al personal docente; *c)* mejorar la gestión institucional; *d)* regular el trabajo de los maestros de las

escuelas normales; y *d)* mejorar la estructura física y el equipamiento. De este programa se derivan reformas a los planes de estudio orientados a maestros de primaria (1997) y a docentes de educaciones preescolar, secundaria, especial, física y tecnológica (1998-1999).

- En 2002, bajo la administración de Vicente Fox, se implementa el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) con el objetivo de elevar la calidad en la formación inicial de los docentes. El programa es de carácter opcional.
- A partir del año 2005, con base en las experiencias del PTFAEN y el PROMIN, se propicia que cada entidad formule su Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN).
- En 2012 se reforma nuevamente el plan de estudios de las escuelas normales a partir de tres líneas curriculares: *a)* enfoque centrado en el aprendizaje; *b)* enfoque basado en competencias; y *c)* flexibilidad curricular, académica y administrativa. El plan difiere de su antecedente inmediato (1997) por ser concebido desde una perspectiva que incluye las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la enseñanza, el idioma inglés y el sistema basado en competencias.
- Desde 2013, la reforma educativa instrumentada por Enrique Peña Nieto promueve la profesionalización docente a través de evaluaciones educativas que premian las competencias y el mérito para asegurar que los maestros más calificados —no los mejor *conectados*— ocupen los puestos

frente a grupo. Adicionalmente, las evaluaciones intentan orientar los contenidos necesarios para las formaciones inicial, de desempeño, de promoción y de permanencia, así como detectar dónde y cuántos insumos es preciso inyectar para lograr su mayor efectividad. €

## Referencia

INSTITUTO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS Y SINDICALES DE AMÉRICA (IEESA) (s.f.). *¿De dónde vienen y a dónde van los maestros mexicanos? La formación docente en México, 1822-2012*. Disponible en <<http://bit.ly/2QCovSF>>.



# Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa

México

Golfo de  
México

