

Calidad educativa en México. De las disposiciones internacionales a los remiendos del Proyecto Nacional

Education quality a subject of debate. From the definitions of international organizations to the patches of the Mexican Educational Project

Luis Alan Acuña Gamboa¹

Leticia Pons Bonals²

Resumen: En este artículo se aborda la calidad educativa y se discute cómo ha sido clave en la definición de la política educativa dirigida al nivel de educación básica. Para ello se analiza el contenido de 15 documentos publicados entre 2012 y 2015 por tres Organismos Internacionales, así como de siete documentos claves de la planeación y evaluación de la educación del nivel básico en México. Se sostiene que el uso reiterado de este concepto en documentos emitidos por los Organismos Internacionales asume diversos significados, los cuales se reproducen de manera acrítica en los planes de desarrollo nacional y sectorial, colocando en un segundo plano la lectura de la realidad social. Se concluye que este proceder responde a los lineamientos de corte internacional pero poco aporta al cambio y la mejora educativa en el país.

Palabras clave: Calidad de la Educación, Organización Internacional, Educación Básica, México.

Abstract: In this article we address the educational quality and we argue how it has been a key in defining an education policy aimed at basic education level. For this, we discuss the content of 15 papers published between 2012 and 2015 by three International Organizations, as well as seven key guiding documents and evaluations of basic level education in Mexico. We argue that the repeated use of this concept in documents issued by International Organizations assumes different meanings, all of which are reproduced uncritically in the plans of national and sectoral development, placing in the background the reading of a societal reality. We conclude that this approach responds to lineaments of an international nature that contribute very little to change and improvement of education in the country.

Keywords: Educational Quality, International Organization, Basic Education, Mexico.

¹Doctor en Estudios Regionales por la Universidad Autónoma de Chiapas (México)
Investigador del Instituto de Estudios de Posgrado

Docente de la Maestría y el Doctorado en Docencia (acugam2319@gmail.com)

²Doctora en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México

Investigadora de la Universidad Autónoma de Chiapas

Docente de la maestría en Estudios Culturales y el Doctorado en Estudios Regionales. (pbonals@hotmail.com)

Recibido: 29/08/2016; Aceptado: 20/11/2016.

Doi: 10.18004/riics.2016.diciembre.155-174

INTRODUCCIÓN

En los documentos de política educativa que actualmente pretenden dar rumbo al Sistema Educativo Mexicano(SEM) aparecen con frecuencia referencias a la calidad educativa, sin que se la defina con claridad. En este trabajo entendemos que la política educativa refleja las formas de ver, construir y entender la realidad para definir las acciones que deben emprenderse con el fin de mejorar y/o solucionar las necesidades y problemas que, en esta materia, enfrenta un país, en este caso México, y nos proponemos analizar los distintos referentes que son utilizados en los discursos oficiales para referirse a la calidad educativa.

El gobierno mexicano, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018) se ha propuesto construir un México con educación de calidad para lo cual "... propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación ... fortalezcan la articulación entre niveles educativos, y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo ..." (Gobierno de la República, 2013, p. 59). La calidad educativa podría entenderse entonces como ampliación de la matrícula y/o mejora de las condiciones en las que se lleva a cabo el proceso educativo (infraestructura, formación docente, materiales instruccionales, entre otros); como formalización de convenios de vinculación con los sectores científico-tecnológico o productivo; como aquella que forma innovadores, y un largo etcétera que lleva a pensar que la calidad educativa puede ser cualquier cosa.

A lo largo de este ensayo se sostiene que la ambigüedad presente en el discurso sobre la calidad educativa que se expone en los documentos rectores de la educación en México, es resultado del alineamiento de éstos con distintos discursos que circulan a nivel internacional. Estos últimos son producidos y difundidos por parte de Organismos Internacionales³ que "... actúan investidos del poder simbólico que les confiere determinadas posiciones" (Vizcarra, 2002, p. 66); posiciones de poder que llevan al Estado Nación a disfrazar su discurso, que se supone nacionalista, con los términos que circulan en el discurso "... de las instituciones de los poderes hegemónicos" (Caruso & Tenorth, 2011, p. 29).

Desde esta perspectiva, el discurso sobre la calidad educativa en México se construye a manera de un remiendo que retoma los lineamientos de diversos OI, los cuales aparecen como sugerencias, acuerdos y recomendaciones con pautas a

³A partir de este momento se hará alusión a los Organismos Internacionales con la sigla OI.

Rev. Int. Investig. Cienc. Soc.

Vol. 12 n°2, diciembre 2016. pág. 155-174.

ISSN (Impresa) 2225-5117. ISSN (En Línea) 2226-4000.

seguir, las cuales se reproducen en los documentos rectores de la educación a nivel nacional, regional y estatal. La forma en la que se establecen estos discursos sigue una lógica en la que la realidad educativa nacional no se toma como punto de partida, sino que es el punto de llegada y se deberá ajustarse a ellos, en tanto el diseño de la política educativa se piensa y realiza como un ejercicio vertical de arriba hacia abajo.

Lo que aquí se expone es resultado del análisis de información recabada durante el transcurso de la investigación “La calidad educativa en la zona escolar 076. De las visiones hegemónicas a la reconstrucción del discurso de los docentes”, cuyo propósito fue estimar la influencia de los discursos oficiales (internacionales, nacionales, regionales y estatales), sobre el ser y quehacer docente en torno a la calidad educativa, así como conocer los puntos de encuentro y desencuentro que entre estas visiones pueden producirse.

En este trabajo se aborda un objetivo particular de la investigación, el cual busca desentrañar los significados que tiene la calidad educativa en los discursos que estructuran los OI y cómo se incorporan en los documentos rectores de la educación básica en México durante el actual sexenio de gobierno (2012-2018).

METODOLOGÍA

La estrategia metodológica seguida para obtener los resultados asociados al objetivo particular de la investigación que aquí nos ocupa, tomó como base el análisis de textos desde un enfoque informal, el cual, de acuerdo con Peräkylä (2015) resulta de suma utilidad en investigaciones en las que el análisis textual cualitativo es complementario de otras técnicas. Siguiendo con este enfoque se procedió a la lectura y relectura de los textos con fines de establecer los referentes claves en los que se asientan los significados construidos en torno a la calidad educativa.

Los criterios que se siguieron para seleccionar los documentos que serían analizados fueron los siguientes: el período de publicación (entre 2012-2015) y su procedencia (buscando incluir publicaciones de OI, así como los que se consideran los documentos rectores de la planeación y evaluación educativa en México).

En el caso de los OI se revisó la producción de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de

Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Posteriormente se seleccionaron las publicaciones de los OI que durante el período 2012-2015 circularon mayor cantidad de publicaciones en las que abordaron —literal o tácitamente— el tema de la calidad de la educación en el nivel básico y ofrecieron ejes de acción para su mejora. El corpus de investigación incluyó 15 publicaciones del BID, la OCDE y la UNESCO (ver Tabla 1).

Tabla 1. Documentos en los que los OI definen la calidad educativa.

AUTORÍA	TÍTULO	FECHA
Marcelo Cabrol y Miguel Székely (Editores)	Educación para la Transformación.	2012
BID	Aprendizaje en las escuelas del siglo XXI.	2012
OCDE	Perspectivas OCDE: México. Reformas para el cambio.	2012
OCDE	México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente.	2012
Sobhi Tawil, Abdeljalil Akkari y Beatriz Macedo	Más allá del laberinto conceptual. La noción de la calidad en la educación.	2012
Emiliana Vegas y Alejandro Ganimian	Teoría y evidencia sobre las políticas docentes en países desarrollados y en desarrollo.	2013
OCDE	Panorama de la Educación: México	2013
UNESCO	Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia una educación de calidad para todos al 2015.	2013
BID	¿Qué hace el BID en educación?	2014
OCDE	Guía del profesorado. TALIS 2013	2014
UNESCO	La crisis mundial del aprendizaje. Por qué todos los niños merecen una educación de buena calidad.	2014
UNESCO	Guía del docente para la sensibilización a favor de una educación de calidad.	2014
OCDE	Estudios económicos de la OCDE. México	2015
UNESCO	La educación para todos, 2000-2015: Logros y desafíos.	2015
UNESCO	Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos.	2015

Fuente: Elaboración de los autores.

Para el caso de los documentos nacionales se revisaron aquellos que se consideran rectores de la política pública: el PND 2013-2018 y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE 2013-2018). Adicionalmente, tomando en cuenta que la política educativa actual prevé la evaluación permanente de sus

resultados, se incluyeron cinco publicaciones más del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo autónomo encargado de velar por la educación de calidad en el país (ver Tabla 2).

Tabla 2. Documentos en los que el gobierno mexicano define la calidad educativa.

AUTORÍA	TÍTULO	FECHA
Gobierno de la República	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.	2013
Secretaría de Educación Pública	Programa Sectorial de Educación 2013-2018.	2013
INEE	Ley General del Servicio Profesional Docente.	2013
INEE	Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia en Educación Básica 2015-2016.	2015
INEE	Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica.	2015
Yolanda Leyva Barajas, Sandra Conzuelo Serrato y Marta Navarro Castro	La buena enseñanza. Hacia la consolidación de un marco de la buena enseñanza en México. Perfil, parámetros e indicadores.	2015
SEP-INEE	Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes.	2015

Fuente: Elaboración de los autores.

En cuanto a los instrumentos utilizados para llevar a cabo el análisis de los textos seleccionados se redactaron fichas de resumen de cada texto en las que se incluyeron citas textuales, paráfrasis y comentarios. La sistematización de éstas y su posterior clasificación llevaron al reconocimiento de los siguientes ejes en los que, tanto los OI como el actual gobierno mexicano, visualizan y direccionan las políticas de mejora de la calidad educativa en el nivel básico: infraestructura y equipamiento escolar, evaluación del desempeño docente, formación docente inicial y continua.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación se presenta el resultado del análisis del contenido de los documentos publicados por los OI, primero, y por el gobierno mexicano, posteriormente, con el propósito de evidenciar lo siguiente: que la calidad académica

es una categoría ambigua que aparece constantemente en los actuales documentos rectores de planeación y evaluación de la educación de nivel básico en México, que su inclusión en estos documentos reproduce los planteamientos que sobre ella han realizado los OI; y que la preocupación del gobierno mexicano por recuperar lo que estos organismos proponen coloca en un segundo plano la lectura de la realidad educativa del país.

La calidad educativa definida desde los Organismos Internacionales (OI)

El BID, la OCDE y la UNESCO, entre otros OI, han realizado un conjunto de trabajos sobre la calidad de la educación a nivel básico en la región de América Latina y el Caribe, así como en los diversos países que las integran. Con relación a la calidad del aprendizaje y de los servicios educativos del nivel básico que se ofrecen en México se concluye que es uno de los países que muestra menor desempeño en la región y de los que más apoyos requiere para salir del escollo en el que se encuentra (cfr. Cabrol & Székely, 2012; Bos, Ganimian & Vegas, 2014).

Como resultado del análisis realizado al contenido de las 15 publicaciones de los OI seleccionados, se observa que la definición de este concepto es ambigua y adquiere matices diferenciados, por lo que tiende a ser presentada como conjunto de atributos a alcanzar. Se habla de la calidad de la educación básica en el sentido de definición de líneas de acción o áreas de intervención para lograrla, las cuales se agrupan de la siguiente manera:

1) *Infraestructura y equipamiento escolar.* Áreas de intervención propuestas únicamente por el BID. Estas se refieren, por un lado, a la necesidad de contar con condiciones edilicias y de servicios básicos en los centros escolares, en el entendido que coadyuvan al desarrollo físico e intelectual de los alumnos; por otro lado, aluden al acceso y el uso correcto de las Tecnologías para la Educación (TEd), que incluye el acceso de las escuelas a redes inalámbricas que acerquen a los discentes a la Sociedad de la Información, permitiéndoles desarrollar posturas críticas y mejorar los resultados de su aprendizaje. Para el BID estos son ejes de acción relevantes y pertinentes de atender no solo en México sino en toda América Latina y el Caribe.

2) *Evaluación del desempeño docente.* Área propuesta por la OCDE y la UNESCO, en cuyos documentos han emitido sugerencias para mejorar o crear Sistemas de Evaluación del Desempeño Docente más sólidos y amplios, que le permiten a México y a otros países en desarrollo, medrar la calidad de la enseñanza

de sus magisterios. Para ello, en esta área se propone —por ambos organismos— elaborar estándares para la enseñanza, diseñar una evaluación formativa que paulatinamente se convierta en una evaluación sumativa, ponderar el logro de los aprendizajes de los alumnos de acuerdo a sus necesidades, el clima escolar, entre otros aspectos que deberán ser evaluados por personal capacitado y competente para dichas actividades. Así, la evaluación del desempeño docente funge como un filtro que haría factible, con el paso de su implementación, atraer y retener a los mejores maestros para laborar en educación básica y con ello elevar la calidad educativa en el nivel.

3) *Formación docente inicial y continua.* Es el área de intervención referida y reiterada en los documentos elaborados por los tres OI. En estos se da por sentado que la mala preparación de los aspirantes a ocupar plazas docentes en educación básica es una de las principales causas por las que la calidad educativa en América Latina y el Caribe no mejora. Se concibe que la labor del maestro dista mucho del aprecio y respeto del que antes era acreedora, dejando a esta profesión como una de las últimas opciones para los jóvenes con estudios preuniversitarios óptimos; más bien, se ha convertido en la puerta fácil para estudiantes de mediano y bajo rendimiento académico que desean continuar su vida escolar. Altamente probable es que esto suceda por las bajas remuneraciones económicas a la que aspiran los futuros maestros, lo que deja a esta en franca desventaja en el mercado de la formación profesional.

Los OI han propuesto directrices para reivindicar la figura del maestro en la sociedad. En primer lugar, es necesario atraer mejores aspirantes a la docencia; esto se podrá lograr en la medida que las instancias gubernamentales de cada país eleven las exigencias de ingreso en las Normales y Universidades formadores de docentes, también al mejorar las condiciones y salarios de los profesores, flexibilizando los requisitos de ingreso al magisterio para los aspirantes de excelencia académica, introduciendo estándares de calidad para los profesores nuevos, así como asignación de tutores. Para el caso de la formación continua, se necesita hacer mejoras de relevancia y pertinencia a los programas de formación y capacitación del profesorado durante su desempeño profesional, incentivar con recursos económicos extras para que los mejores maestros se interesen por trabajar en las zonas más marginadas (sectores rurales, pueblos indígenas y/o zonas con mayor pobreza) de sus países, además de hacer de la formación en servicio una opción para ampliar los conocimientos pedagógicos en las asignaturas que se imparten, entre otras (cfr. Acuña Gamboa, 2016).

Estas áreas de intervención perfiladas por los OI se convierten en recomendaciones de “uso obligado” que se reproducen de manera indiscriminada en los documentos que rigen los procesos de planeación y evaluación de la educación en México, bajo la premisa de que al hacerlo se estará en camino de alcanzar la educación de calidad, sin que medie un análisis crítico acerca de otros posibles puntos de partida.

Reproducción de las definiciones de los OI en la planeación de la educación básica de calidad en México

Para el sexenio 2012-2018, el gobierno mexicano ha planteado —como uno de sus objetivos principales— construir un “México con Educación de Calidad”, ya que hoy se le considera como uno de los países en desarrollo que presenta los más bajos índices de aprovechamiento escolar en todos sus niveles educativos, principalmente en educación básica (cfr. Secretaría de Educación Pública, 2015c; Bos, Ganimian & Vegas, 2014; Cabrol & Székely, 2012); por ello y para lograr elevar la calidad educativa, se han iniciado una serie de reformas a los artículos constitucionales que velan por la educación del país.

Con base en las adiciones del tercer párrafo, inciso d), Fracción II del Artículo 3º y en la reforma de la Fracción XXV del Artículo 73º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno —a través de sus diferentes instancias— se compromete a velar por una educación que, además de ser democrática, laica y gratuita, sea de calidad (Gobierno de la República, 2015). Estas adiciones y reformas se plasman en los documentos rectores de las políticas educativas del actual sexenio presidencial como lo son el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

En mayo de 2013 el actual presidente de México presentó el PND 2013-2018 el cual, en palabras del mandatario, es viable y realista de cara a los retos que enfrenta. Cinco metas nacionales son las que dividen el Plan: 1) México en Paz; 2) México Incluyente; 3) México con Educación de Calidad; 4) México Próspero y; 5) México con Responsabilidad Ambiental.

Para el caso específico de este ensayo se analizó la meta *México con Educación de Calidad*, que incluye dos apartados. Primero se presenta el diagnóstico sobre la situación educativa actual y las principales posturas que toma el gobierno mexicano ante las problemáticas encontradas (Gobierno de la República, 2013, pp. 57-68), sobre las cuales sustentan la hechura de sus políticas públicas en

educación. En segundo lugar se desglosan los objetivos, estrategias y líneas de acción para alcanzar los resultados previstos en esta meta nacional; cinco objetivos generales, 23 estrategias y 141 líneas de acción conforman este segundo apartado (Gobierno de la República, 2013, pp. 123-130).

En el diagnóstico se destaca que en 2009 México se ubicó en el lugar 48 en cuanto a los resultados de la evaluación PISA (de 65 países participantes) y en el último de los 33 países miembros de la OCDE (Gobierno de la República, 2013). No está de más hacer notar que el punto de partida del diagnóstico que se hace en este documento nacional tiene que ver con el establecimiento de los estándares que se prevén a nivel internacional. Posteriormente se da paso, en el mismo diagnóstico, al reconocimiento de las desigualdades internas y a las desventajas educativas que enfrentan las escuelas ubicadas en entornos indígenas.

El problema central a atender en el PND es la preparación docente, lo que se hace evidente cuando se asevera que “para mejorar la calidad de la educación se requiere transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente, que estimule el desempeño académico de los maestros y fortalezca los procesos de formación y actualización” (Gobierno de la República, 2013, p. 61). El sistema de profesionalización de la carrera docente se asienta en la evaluación, aspecto que asume especial relevancia para orientar las reformas educativas en este país. En la figura 1 se presentan los ejes del PND 2013-2018 que se relacionan con la calidad de la educación básica y las medidas de políticas diseñadas para elevarla a nivel nacional, las cuales se direccionan, principalmente, a la formación y a la evaluación docente.

Acorde con las propuestas de los OI, el PND centra su atención en los aspectos que estos sugieren. Mejorar los sistemas de formación inicial y en servicio, así como los de evaluación para el ingreso y la permanencia al Servicio Profesional Docente son metas principales para elevar la calidad educativa en México; también encamina políticas públicas de modernización de la infraestructura y equipamiento escolar, con vistas a la incorporación de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la enseñanza-aprendizaje.



Figura 1. La formación y evaluación docente en los Objetivos del PND 2013-2018.
Fuente: Elaboración de los autores.

Estas medidas de políticas sustentan que “una mejor educación necesita de un fortalecimiento de la infraestructura, los servicios básicos y el equipamiento de las escuelas” (Gobierno de la República, 2013, p. 61). En la figura 2 se plasman las líneas de acción específicas para contrarrestar los rezagos existentes en estas áreas. Como se asevera en el PND, la calidad de la educación básica es un reto mayor puesto que constituye la pirámide de la formación educativa de 4.8 millones de alumnos en educación preescolar, 14.8 millones en educación primaria y 6.3 millones en educación secundaria (Gobierno de la República, 2013); por ello, durante el sexenio presidencial 2012-2018, se concibe que a través de la formación inicial y en servicio junto con un sistema fuerte de evaluación docente, así como el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento educativo y el uso de las TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje, se podrá medrar la calidad de este nivel educativo.

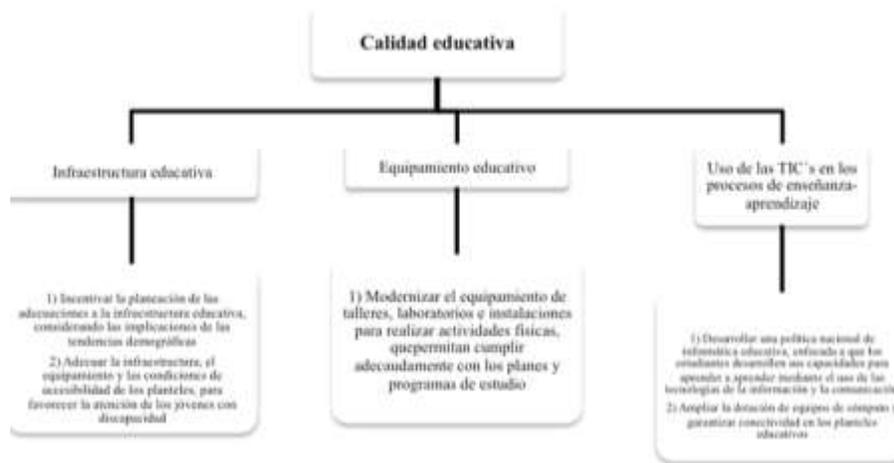


Figura 2. La calidad educativa desde la infraestructura, equipamiento y uso de las TIC. Fuente: Elaboración de los autores.

Como respuesta a los objetivos generales planteados en el PND, la Secretaría de Educación Pública presenta un documento que pretende articular y direccionar de manera específica cada uno de estos objetivos con la finalidad de clarificar el rumbo que deberán seguir las instancias nacionales, estatales y locales para velar por el cumplimiento de las metas previstas para la educación en México. Este documento es el Programa Sectorial de Educación (PSE) que, para el período 2013-2018, se alinea al PND a través de seis objetivos, cincuenta estrategias (entre específicas y transversales) y trescientas setenta y cinco líneas de acción que abarcan la atención en educación básica, media superior, superior y formación para el trabajo.

Para el caso de la calidad en educación básica —eje rector de la investigación— se analizaron los objetivos 1 (*Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de población*), 3 (*Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa*) y 5 (*Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral*), así como las estrategias y líneas de acción que abordan el tema en específico. Producto del análisis de estos apartados, es posible aseverar que, para elevar la calidad educativa en el nivel básico, es necesario atender las áreas

de formación inicial y en servicio docente, la evaluación educativa, así como la infraestructura y el equipamiento escolar.

El PSE 2013-2018 enfatiza primordialmente sus objetivos y líneas de acción en estas áreas, sosteniendo que éstos son los factores que intervienen directamente en el mejoramiento de la educación a nivel nacional (Secretaría de Educación Pública, 2013). Es así como el Sistema Educativo Mexicano pretende hacer; de la calidad educativa, el instrumento primordial para abatir los grandes problemas sociales que aquejan al país, como la desigualdad social, el desempleo, los males públicos globales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002), la violencia en cualquiera de sus expresiones, así como la búsqueda de formación de mano de obra calificada que el sector productivo necesita para detonar la innovación nacional (Gobierno de la República, 2013).

Por ello, la Secretaría de Educación Pública (SEP) —a través de sus diferentes instancias dependientes y autónomas— velarán por las mejoras en las tres áreas principales que anteriormente se mencionan, ya que en ellas se visualiza la mejora de su calidad. Nuevamente se observa en este documento que se incluyen los aspectos que los OI definieron, de tal suerte que la política educativa se viene definiendo de arriba hacia abajo, cuidando que, en el discurso escrito, se contemplen todos los aspectos que los OI han tomado en cuenta al intentar definir la calidad educativa.

Reproducción de las definiciones de los OI en la evaluación de la educación básica de calidad en México

El 8 de agosto de 2002, bajo decreto presidencial emitido por el entonces Presidente de la República Mexicana, Vicente Fox Quesada, se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como un organismo descentralizado de la SEP y, hasta 2012, como un descentralizado no sectorizado. A partir del 26 de febrero de 2013 este Instituto se convirtió en un organismo “... autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2015a, s.p.) que tiene la tarea de mejorar el Sistema Educativo Nacional —principalmente educación básica y media superior— a través de procesos de evaluación de la calidad, el desempeño y los resultados de los distintos agentes educativos.

Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos más importantes por los que se otorga plena autonomía al INEE, es la mejora de la calidad de la educación

en los niveles de educación obligatoria (con énfasis en nivel primaria); por ello, la mayoría de las investigaciones del Instituto emiten posturas, acciones, perfiles, parámetros e indicadores para con este objetivo nacional. A pesar de tener menos de tres años con su autonomía, el INEE dispone de gran cantidad de documentos en su catálogo de publicaciones, razón por la cual fue necesario realizar un proceso de inclusión/exclusión del material a disposición con base en los criterios “Documentos rectores del INEE” y “Relación de las publicaciones del período 2012-2015 para con la calidad de la educación básica”.

Aunque para el INEE la calidad educativa es la compaginación holística de todos los agentes y estructuras intervinientes de un Sistema Educativo; es decir, que se establece a través de la relación directa y armoniosa del Estado, maestros y padres de familia para velar por el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos, así como la infraestructura y equipamiento escolar, el uso de las TIC en el aula de clases para lograr dicha meta, existe una línea de intervención que sobresale en los intereses del Instituto y sobre la cual sustentan las mejoras de la calidad de la educación a nivel nacional: la formación inicial y en servicio docente en educación básica.

Se sostiene que medrar la calidad de los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los profesores en el Servicio Profesional Docente (SPD), permitirá brindar —desde la visión del INEE— la educación de calidad a la que todos los niños tienen derecho, puesto que existe “... la necesidad de asegurar un desempeño docente que fortalezca la calidad y equidad de la Educación Básica ...” (Secretaría de Educación Pública, 2015b, p. 11).

El 11 de septiembre de 2013, el Diario Oficial de la Federación publicó la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) la cual “... rige el Servicio Profesional Docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio” (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2013, p. 1). Esta Ley está compuesta de ochenta y tres Artículos y veintidós Transitorios en los cuales se enuncian, principalmente, las tareas que le competen al INEE, a la SEP y a las autoridades educativas estatales y locales en cuanto al Servicio Profesional Docente (SPD).

Como se evidencia en la LGSPD, para elevar la calidad educativa es preciso mejorar la calidad de los docentes a través de un sistema de evaluación que permita —con base en el diseño de perfiles, parámetros e indicadores— contar con un magisterio más y mejor preparado para las necesidades actuales. Por ello, el fin

principal de esta Ley es desarrollar y dar importancia al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), en específico a la evaluación de las áreas de formación docente inicial y continua. Por esta razón, el INEE ha presentado directrices para mejorar la formación de los futuros docentes de educación básica; así como aprobar el perfil, parámetros e indicadores de los docentes y técnicos docentes en servicio que la SEP propuso en abril de 2015. A continuación, se exponen las acciones previstas —en materia de formación inicial y continua— por el INEE y la SEP para mejorar la calidad del magisterio mexicano.

El documento *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica* parte del supuesto que la idoneidad de los maestros de educación básica (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2015c) contribuye, de manera importante, a elevar la calidad educativa en el país. Por ende; si se desea en un futuro próximo, contar con el mayor número de maestros con perfiles idóneos y con altos desempeños educativos, es necesario reestructurar y alinear las áreas de formación inicial a los objetivos que persigue el Sistema Educativo Nacional, con el fin de garantizar el derecho a la educación pertinente y de calidad para todos.

Este documento plantea cuatro directrices sobre las que se visualiza la mejora de la formación inicial de docentes de educación básica; La primera se refiere al fortalecimiento de la organización académica de las escuelas normales, la segunda al desarrollo del Marco Común de educación superior, la tercera a la creación del Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docentes y la cuarta a la organización del sistema de evaluación de la oferta de formación inicial de docentes.

Tanto la SEP como el INEE buscan que la formación docente —tanto inicial como en servicio— brinde educación de calidad para todos los niños del país, a través del establecimiento de un Perfil, Parámetros e Indicadores. Con ello se pretende direccionar las líneas de intervención de los procesos formativos de los maestros de educación básica, ofreciéndoles una guía de estudios para la evaluación docente a la que deben someterse cada determinado tiempo. Según el INEE (2015b), la evaluación de los indicadores propuestos (conocimientos, planeación didáctica y productos), se realizará con base en instrumentos precisos (rúbricas y exámenes).

La propuesta “ideal de maestro” planteada en estos documentos, responde a las demandas y los objetivos nacionales previstos para el sexenio 2012-2018, aunque

con metas específicas a largo plazo por parte del INEE. Leyva, Serrato y Castro (2015) aseveran que es necesario “construir y consolidar una cultura de la evaluación en todos los agentes del Sistema Educativo Nacional y en la sociedad en general” (p. 45) si se desea —en verdad— velar por el derecho a recibir una educación de calidad que sea pertinente, relevante, eficaz, de impacto, eficiente y equitativa para todos (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2012). De esta forma, se hace recaer en los docentes la responsabilidad de elevar la calidad de la educación.

CONCLUSIONES

Bajo una visión de la calidad educativa que emana de los trabajos realizados por los OI, el Gobierno de México ha realizado —en el sexenio 2012-2018— una serie de reformas en materia educativa que muestra con claridad la alineación de los objetivos nacionales con las recomendaciones, acuerdos y convenios pactados con el BID, la OCDE y UNESCO, organismos que mayor injerencia e influencia tienen en el diseño de políticas públicas educativas en los países en desarrollo (Maldonado, 2000). Con base en las reformas y adiciones a los artículos, fracciones e incisos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley General de Educación, el Gobierno declara el derecho a una educación de calidad para todos los ciudadanos, con énfasis en la educación básica obligatoria.

Para cumplir con este propósito, *México con Educación de Calidad* es una de las cinco metas generales que integran el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 que, para el caso de educación básica, expone tres objetivos específicos con sus estrategias y líneas de acción previstas para este nivel. Con la finalidad de perfeccionar el Sistema Educativo Mexicano para posicionarlo a la altura de las necesidades y orientaciones que demanda el mundo globalizado (Gobierno de la República, 2013); en concordancia con el PND, el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 presenta en tres de sus seis objetivos, las acciones de mejora de la calidad en educación básica.

Para velar por el cumplimiento de estos objetivos, estrategias y líneas de acción, se faculta con autonomía y personalidad jurídica, en febrero de 2013, al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) bajo la encomienda de diseñar una evaluación integral que permita cuantificar los avances y/o retrocesos de la calidad de los servicios educativos; a su vez, la tarea de construir —junto con la SEP— los Perfiles, Parámetros e Indicadores de calidad docente que rijan los

términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y la permanencia del ahora nombrado, Servicio Profesional Docente. En la Tabla 3 se exponen las principales líneas de acción previstas en el PND y en el PSE 2013-2018 y los ejes de intervención del INEE en relación con los objetivos propuestos por los OI en los documentos revisados.

Tabla 3. Reproducción de los atributos de calidad propuestos por los OI en los objetivos de planeación y evaluación educativa en México.

FUENTE	PLANTEAMIENTO	REFERENCIA
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Impulsar la capacitación permanente de los docentes	BID, OCDE, UNESCO
	Incentivar a las Normales y Universidades para emprender procesos de mejora de la formación docente inicial	BID, OCDE, UNESCO
	Estimular el desarrollo profesional de los maestros, en el marco del Servicio Profesional docente	BID, OCDE, UNESCO
	Promover la mejora de la infraestructura y modernizar el equipamiento educativo, con miras al uso de las TIC en el aula	BID
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	Fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional docente centrado en la escuela y el alumno	BID, OCDE, UNESCO
	Diagnosticar a las escuelas y dotarlas de TIC para favorecer el aprendizaje	BID, OCDE, UNESCO
	Utilizar la información derivada de las evaluaciones en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación y evitar el abandono escolar	OCDE, UNESCO
	Fomentar junto con las entidades federativas la cultura del uso de las evaluaciones para la mejora del logro educativo	OCDE, UNESCO
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Fortalecer la organización académica de las escuelas normales	BID, OCDE, UNESCO
	Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes	BID, OCDE, UNESCO
	Avalar los Perfiles, Parámetros e Indicadores que propone la SEP, para elevar la calidad de docentes y técnicos docentes en educación básica que regirán los procesos de Ingreso, Promoción y Permanencia en el Servicio Profesional Docente	BID, OCDE, UNESCO

Fuente: Elaborada a partir del PND 2013-2018 (Gobierno de la República, 2013), el PSE 2013-2018 (Secretaría de Educación Pública, 2013) e INEE (2013).

México con Educación de Calidad es —más que un objetivo principal para el actual Gobierno— la consumación de sugerencias, acuerdos y convenios que han regido al Sistema Educativo Nacional a lo largo de su historia, pero que fijaron el rumbo que persigue hoy día, a partir de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación en 2008. Otrora el docente y su desempeño laboral han sido objeto de diseños e implementaciones de políticas públicas de mejora de la calidad educativa. La figura del maestro aparece como la pieza más valiosa para el proceso educativo. A pesar que en estos tiempos se considera que en la educación básica,

la “calidad educativa es tarea de todos. Nadie piensa que es responsabilidad solamente del docente y el alumno” (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2012, p. 4), la formación docente inicial, continua y los procesos de evaluación para la acreditación de éstos, son los elementos base para conceptualizar la educación de calidad a nivel nacional.

Como se demostró, el INEE también es regido por ideales y visiones hegemónicas de los OI a los que México —por ser una nación que necesita asiduamente de empréstitos— cede un alto nivel de control y poder sobre las decisiones de políticas locales, que no son más que el alineo a las tendencias globales para la educación en los países en desarrollo. Con base en este panorama, la búsqueda por conformar un magisterio mexicano de calidad, bajo las premisas de atraer y retener a los mejores maestros en el Servicio Profesional Docente, promueve una competencia de fuerza laboral por obtener un puesto de trabajo en un mercado limitado.

Si bien es cierto que el maestro es un pilar importante en la educación de los niños, el peso absoluto de la calidad de la educación no recae exclusivamente en él y es necesario tener en cuenta otros aspectos como son: planes y programas de estudio contextualizados, libros de texto gratuitos de calidad, espacios adecuados para el desarrollo de las actividades previstas en las planeaciones docentes, bibliotecas de consulta, laboratorios experimentales, por citar algunos.

Tomar como referente principal para el establecimiento de las líneas de acción que buscan elevar la calidad educativa en México, los lineamientos que establecen los OI evidencia una pérdida de autonomía por parte del gobierno mexicano que responde a la lectura externa que se hace de los problemas educativos en México. Si bien no consideramos que esta lectura deba estar ausente en el ejercicio de planeación y evaluación de la educación, nos parece que falta incluir y colocar en el centro de los mismos las miradas internas que permitan encontrar en los documentos oficiales algo más que remiendos para hacerlos presentables a evaluaciones externas; valdría preguntarnos ¿qué sentido tienen estos documentos para los profesores, los padres/madres de familia o los estudiantes, cómo se ven reflejados sus intereses en ellos?

El término calidad educativa ofrece y obliga analizar múltiples posibilidades de interpretación, donde todo depende del ángulo desde el que se pose la mirada para definirla (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2012). Sin embargo; este concepto es construido desde la década de 1980 como línea de

acción que se reproduce en los documentos rectores de la educación básica en México, para responder a las tendencias dictadas por OI de reconocido poder – tanto simbólico como económico— que tienen la facultad de emitir las e imponerlas. Las actuales reformas que el Gobierno de México ha venido realizando son claros ejemplos de la influencia que ejercen estos organismos para con el diseño de las políticas públicas. El término “calidad educativa”, los propósitos y objetivos que persigue, así como las estrategias y líneas de acción para asegurar su cumplimiento son medidas de alineación de políticas que se ajustan “de arriba hacia abajo” en la normatividad que se aplica al actuar de los docentes; pero, ¿sería posible llegar a estos lineamientos en sentido inverso?, esto es, colocando como punto de partida contextos socioculturales y económicos en los que trabajan los docentes, las condiciones laborales que enfrentan, los conflictos y relaciones de poder presentes, los significados construidos en torno a las escuelas y la educación en las localidades. ¿Podríamos pensar en una forma distinta, participativa y democrática, para la construcción de las políticas públicas?

Medrar la calidad educativa debe ser fruto del óptimo resultado de las acciones del gobierno y del magisterio nacional. En la medida que se visualice el avance o retroceso del Sistema Educativo Mexicano como consecuencia de responsabilidades compartidas entre estos dos bloques en disputa dentro del campo de la educación, será asequible mejorar los servicios ofertados a la sociedad. Para que esto suceda se debería concebir —dentro de este campo— que las decisiones y acuerdos de unos dependen, directamente, del consenso con los otros y, que las reformas y políticas públicas deberían diseñarse con base en las aristas de todos y cada uno de los agentes involucrados en la educación básica; sin embargo, es evidente que las acciones previstas para construir el México con calidad educativa en el período 2012-2018, responden a una obligada alineación con las corrientes formativas y laborales del mundo globalizado, y poco tienen que ver con la búsqueda de respuestas a las diversas necesidades y demandas educativas del país.

REFERENCIAS

Acuña Gamboa, L. A. (2016). La calidad de la educación básica vista desde los Organismos Internacionales: El caso del BID, la OCDE y UNESCO. En L. A. Acuña Gamboa & F. Santillán Campos (Coords.), *La investigación científica en Chiapas: Enfoques y perspectivas regionales* (pp.23-39). Guadalajara: CONACyT, Universidad Complutense de Madrid y CENID.

Bauman, Z. (2013). *La globalización. Consecuencias humanas* (D. Zadunaisky, Trad.). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

- Bos, M. S., Ganimian, A., & Vegas, E. (2014). *Brief #14: México en PISA 2012. Logros y desafíos pendientes*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6575/America%20Latina%20en%20PISA%202012%3a%20Mexico%20en%20PISA%202012%20¿%20logros%20y%20desafíos%20pendientes.pdf?sequence=1>
- Cabrol, M., & Székely, M. (2012). *Educación para la Transformación*. Recuperado de <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/392/Educación%20para%20la%20transformación.pdf?sequence=1>
- Caruso, M., & Tenorth, H.-E. (2011). Introducción: Conceptualizar e historizar la internacionalización y globalización en el campo educativo. En M. Caruso y H.-E. Tenorth (Eds.), *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global* (pp. 13-38). Buenos Aires: Granica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002). El carácter histórico y multidimensional de la globalización. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Globalización y desarrollo* (pp. 17-27). Brasilia: CEPAL.
- Gobierno de la República. (2015). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf
- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015a). *¿Qué es el INEE?* Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/que-es-el-inee>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015b). *Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia en Educación Básica, 2015-2016*. Recuperado de http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/CRITERIOS_técnicos_y_de_procedimiento_para_el_análisis_de_los_instrumentos_de_evaluación_de_quienes_realizan_funciones_de_docencia_en_Educación_Básica.pdf
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015c). *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/Directrices-0915.pdf>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2013). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Recuperado de http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/Ley_General_del_Servicio_Profesional_Docente.pdf
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2012). *¿Qué es la calidad educativa?* Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/203/P1C203.pdf>

- Leyva Barajas, Y., Serrato, S. C., & Navarro Castro, M. (2015). *La buena enseñanza. Hacia la consolidación de un marco de la buena enseñanza en México. Perfil, parámetros e indicadores*. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/282865358/LA-BUENA-ENSEÑANZA-pdf>
- Maldonado, A. (2000). Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial. *Perfiles Educativos*, 22(87), 51-75.
- Peräkylä, A. (2015). Análisis de la conversación y el texto. En N. K. Denzin e Y. S. Lincoln (Comps.). *Métodos de recolección y análisis de datos* (pp. 462-493). Barcelona: Gedisa.
- Secretaría de Educación Pública. (2015a). *Ley General de Educación*. Recuperado de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- Secretaría de Educación Pública. (2015b). *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes*. Recuperado de http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/parámetros_indicadores/PPI_DESEMPENO%20DOCENTE_TECDOCENTES.pdf
- Secretaría de Educación Pública. (2015c). *Resultados Nacionales de Logro*. Recuperado de http://planea.sep.gob.mx//content/ba/docs/2015/estadisticas/Resultados_Nacionales_Logro.pdf
- Secretaría de Educación Pública. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Recuperado de http://www.sep.gob.mx/works/models/sep1/Resource/4474/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf
- Tawil, S., Akkari, A., & Macedo, B. (2012). *Más allá del laberinto conceptual. La noción de la calidad en la educación*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002175/217519s.pdf>
- Vizcarra, F. (2002). Premisas y conceptos básicos en la sociología de Pierre Bourdieu. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, VIII(16), 55-68.