

Las Políticas Educativas Mexicanas en Educación Básica 1992 - 2008. Vínculos y Negociaciones Gobierno Federal Sindicato

Erendira Pérez García, Rosa Martha Gutiérrez Rodríguez, Ignacio Pineda Pineda,
UNAM, México

Los últimos veinticinco años han caracterizado a la educación básica, como un ensayo en constante construcción, debido a las reformas, que han transformado la estructura y organización del Sistema Educativo Mexicano. No obstante estas reformas no han producido los resultados esperados, en gran medida debido a que son producto de negociaciones y arreglos entre el sindicato oficial corporativo (SNTE) y el gobierno federal en turno, lo que ha producido efectos sensiblemente contrarios a los esperados. Los nexos fundamentales entre ambos grupos de actores, gobierno federal y sindicato, se han establecido a través de relaciones de intercambio político, beneficios electorales para los actores político-gubernamentales y canonjías prebendas para el grupo sindical

1. Objetivos o propósitos:

Contribuir al análisis de las políticas educativas, en otros países y contextos, a través de las experiencias mexicanas de los últimos veinticinco años y los resultados que de ellas han derivado en la educación básica mexicana.

2. Marco teórico:

Las tendencias políticas en educación durante los últimos veinticinco años, establecieron la relación entre el importante crecimiento de las tasas de escolaridad en todos los niveles de los sistemas educativos, y los deficientes resultados de aprendizaje obtenidos. Las argumentaciones en torno a las consecuencias derivadas de las acciones, poca eficiencia, alta reprobación y deserción, entre otras problemáticas; constituyeron el anclaje para el tejido de los escenarios político educativos en los que se modificó el sentido de la educación latinoamericana.

En el caso de México, la propuesta de reforma político-educativa inicio con la visión de la federalización en la administración del presupuesto educativo, repartición y uso final de los recursos, previa justificación y planeación por parte de los responsables de las áreas correspondientes. Simultáneamente las reformas se inscribieron en el proyecto neoliberal educativo y se incluyeron en el terreno de los desarrollos organizacionales empresariales, lo que propició la introducción de sistemas de evaluación, gestión y operación institucional, derivados del ámbito empresarial; no obstante no se descuido el plano político, pues desde 1992 se han desarrollado una serie de programas compensatorios, que tienden a subsanar las necesidades más urgentes de la población de escasos recursos; al mismo tiempo se han desplegado acciones continuas

Organizado por:



encaminadas a la capacitación continua de los docentes de educación básica y se ha pretendido establecer la continuidad entre los niveles que a partir de ese mismo año conforman al sistema educativo nacional: educación básica, media superior y superior. (www.informederesultados.sep.gob.mx consultado el 12 de octubre de 2013)

El Sistema educativo federal mexicano ha sido creado, desarrollado y operado desde la administración pública en un esquema de centralización, opuesto a los fines originales bajo los que se concibió tal como lo señala Alberto Arnaut “ El sistema educativo mexicano fue imaginado por sus fundadores como un mecanismo que iba a complementar y estimular la iniciativa educativa de los estados y los ayuntamientos, nunca pensaron que anulara o desestimulara la iniciativa local. Sin embargo la magnitud del rezago educativo, el tamaño de las tareas que era necesario emprender para resolverlo y la debilidad de la organización, obligaron a desarrollar una empresa educativa apoyada principalmente en la acción federal” (89; 04) Desde 1919 y hasta 1988 se presentaron repetidos intentos de descentralización que no fue posible concretar debido, por un lado a las propias complejidades del SEM y por otro a la creciente influencia del órgano sindical educativo - Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)- cuya configuración ha sido compleja y accidentada, hasta concluir en una organización de tipo clientelar, corporativa que negocia y determina en gran medida el rumbo de la educación nacional, proceso que fue posible observar y analizar, con mayor claridad, en los períodos gubernamentales del año 2000 al 2012.

En 1988 México se incluyó en los movimientos de cambio de tendencias y operaciones políticas, fundamentalmente porque el tema de la reforma educativa constituía uno de los puntos centrales de las cartas de intención firmadas ante la OCDE en el proceso de firma de los Tratados de Libre Comercio (TLC), con Norteamérica y Canadá, puesto que éstos se circunscribían en el terreno de la globalización, que exige, de los países involucrados en éste fenómeno económico, el aseguramiento de la calidad educativa y la elevación de los niveles de aprendizaje (Alcántara: 2008) y desarrollo de habilidades, bajo el planteamiento de las sociedades del conocimiento, fundamentalmente por su influencia en los procesos productivos.

Las Reformas Educativas Mexicanas.

Las reformas educativas encaminadas a la modernización y la mejora de la calidad educativa mexicana, se han desarrollado a lo largo de los últimos veinticinco años, en tres períodos presidenciales de distinta tendencia y filiación política y se concretizan en un esquema que forma parte continua de la reforma del Estado.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB 1992).

Organizado por:



En mayo de 1992 en el marco de las celebraciones por el día del maestro (15 de mayo) se anunció la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica cuyos puntos fundamentales abarcaban los temas de:

- a) Reorganización el proceso de federalización del SEM. condujo a la delegación de funciones y responsabilidades de administración y gestión, en los gobiernos de las entidades federativas, manteniendo el gobierno federal el control curricular y las facultades rectoras del propio sistema.
- b) Revaloración de la función magisterial, a través del establecimiento de la carrera magisterial como vía de crecimiento profesional escalafonario y cuya finalidad, de acuerdo con lo planteado por el propio documento pretendía: Incidir en la mejora formativa y actualización de los conocimientos del magisterio mexicano.
- c) Reformulación de contenidos y materiales educativos; para lo que se impulsó una reforma educativa que contemplaba la modernización del currículo, libros de texto y materiales de apoyo, para la educación básica. (www.sep.gob.mx consultado abril de 2011)

Bajo estos planteamientos se dio un giro a la operación de la educación básica nacional. Al concretarse el ANMEB, a través de su formalización por escrito, se generaron una serie de acciones gubernamentales como: el diseño de materiales educativos, con la finalidad de instrumentar los nuevos planes y programas de educación básica y formación docente, introduciendo “innovaciones” disciplinarias y metodológicas que garantizaran el cumplimiento de la tan perseguida y poco lograda calidad educativa.

No obstante el acuerdo no lograría los resultados deseados, debido a las constantes negociaciones e interlocuciones con el Sindicato Nacional de trabajadores de la educación, que se opuso en primer término a la fragmentación del mismo, puesto que en un primer momento el gobierno federal propuso que la descentralización debía ir acompañada por la creación de un sindicato para cada entidad federativa, acción que ponía en riesgo la hegemonía sindical nacional. Por otro lado la propuesta de carrera magisterial como la estrategia de mejora en la formación docente, fue continuamente reelaborada con las aportaciones sindicales, hasta la desvirtuación de la propuesta inicial y finalmente se convirtió en un importante elemento de corrupción sindical. A este respecto señala Flores Crespo “En términos de Carrera Magisterial, la evidencia científica muestra que los programas de incentivos no incrementan el logro escolar de los alumnos al nivel que se requiere. A pesar de décadas de experiencia, los hacedores de política y los educadores aún no saben cómo utilizar los incentivos ligados a las pruebas para elevar la calidad de la educación. Claro, esto dice la evidencia científica, las creencias en el corporativismo son otra cosa”. (Flores Crespo, 2011)

Compromiso Social Por la Calidad de la Educación (Compromiso 2002).

Organizado por:



La nueva política educativa se firmó en el marco de la alternancia política del país, puesto que en las elecciones presidenciales resultó electo el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox de franca filiación a la derecha política nacional; quien resultó electo frente a los candidatos del partido tradicional en el poder Partido Revolucionario Institucional (PRI) y a una joven oposición de la izquierda mexicana el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Además del logro de la calidad, a través de la elaboración de planes de acción para solucionar las diversas problemáticas al interior de las escuelas y aulas, el Compromiso... promovió el otorgamiento de apoyos financieros adicionales a las escuelas a cambio de establecer controles, estándares de desempeño y compromisos relacionados con el trabajo docente, promoviendo el acceso de los docentes a cargos de supervisión a través de procesos de evaluación, al igual que el acceso de aspirantes, recién egresados de las normales a las plazas docentes en el nivel primaria y la autorización de un nuevo esquema de participación social para promover la cultura de la calidad educativa.

En cuanto a la propuesta educativa el Compromiso promovió la creación y fortalecimiento de tres programas, y la creación de un organismo encargado de la evaluación de los servicios educativos para el logro de la calidad educativa, de acuerdo con el discurso oficial (SEP):

- a) Programa Escuelas de Calidad;
- b) Enciclomedia;
- c) Enseñanza por competencias;
- d) Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo que estaría a cargo de diseñar e implementar el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE).

Fue una política de continuidad con el ANMEB en aspectos que debían abordarse, como parte de las reformas al interior del SEM, en las áreas de desarrollo tecnológico, gestión y responsabilidad social, modernización curricular (transitando del cognoscitivismo al desarrollo de competencias para el aprendizaje para la vida) y la consolidación de un sistema de evaluación de resultados, desde la perspectiva organizacional. (Gutiérrez, 2011, 72), lo que se ha traducido en una evolución lenta entre la población económicamente activa, como se muestra a continuación.

Alianza por la Calidad de la Educación (ACE 2008).

Bajo mecanismos de negociación y arreglos similares a los de las dos políticas anteriores, se firmó la ACE cuyos principales resultados, se hicieron evidentes en la implementación de los “nuevos modelos educativos” que

Organizado por:



presentaban como característica fundamental: la desarticulación curricular, con los materiales educativos y didácticos y el desconocimiento del magisterio nacional, de las acciones áulicas para su desarrollo. “La inequidad e ineficiencia en la distribución del gasto educativo vino a profundizar y a hacer más evidente la desigualdad e inequidad de las condiciones en que operan una gran cantidad de centros escolares” (Fuentes Molinar: 2009)

La ACE se implementó a través de cinco ejes de acción y diez procesos de desarrollo:

- a) Modernización de los centros escolares
- b) Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas.
- c) Bienestar y desarrollo integral de los alumnos.
- d) Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo.
- e) Evaluar para mejorar.

De acuerdo a tres momentos históricos distintos y partiendo de las consideraciones que señala Carlos Ornelas en cuanto a las transformaciones políticas y partidistas del sistema gubernamental del país (2012; 63) las políticas públicas educativas, han constituido el medio de negociación para la obtención de beneficios de los distintos grupos de actores, político-gubernamentales y político sindicales.

La formalización de las políticas públicas fortaleció las interacciones, acuerdos y alianzas entre los actores políticos: gobierno federal, gobiernos de las entidades federativas y el gremio magisterial a través de la representación sindical, al margen de las necesidades educativas nacionales, tal como lo muestra el desempeño de los maestros en carrera magisterial durante éste período.

3. Metodología:

Conceptual/teórica

4. Discusión de los datos, evidencias, objetos o materiales

Ejes de análisis de resultados de las tres políticas públicas en México 1988-2008.

Tabla 1 resultados de educación primaria

Ciclo escolar	Matrícula	Egreso	Deserción %	Reprobación %	Eficiencia terminal %
1990-1991	14 401 588	1 827 821	5.3	10.1	70.1
1991-1992	14 396 993	1 861 838	4.6	9.8	71.6
1992-1993	14 425 669	1 880 769	4.1	8.3	74.2
1993-1994	14 469 450	1917374	3.6	8.3	74.2

Organizado por:



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de SEP www.sep.gob.mx consultado el 28 de marzo 2014.

Tabla 2: Escolaridad de la población económicamente activa. México 1984-2004.

Período	1984	1989	2000	2004
Años promedio de escolaridad (decil 1)	2.96	3.57	3.19	5.51
Años promedio de escolaridad (decil V)	4.99	6.27	7.14	7.73
Años promedio de escolaridad decil X	9.04	9.17	13.17	13.23

Fuente: Alcántara Armando, tomado de Censos nacionales, anexo del quinto informe de gobierno pp 37 y 42

Tabla 3: Resultados de carrera magisterial 2007

Zona de desarrollo	No incorporados	Incorporados	Promovidos
Rural bajo desarrollo	94.22	0.9	4.87
Rural desarrollo marginal	95.73	0.71	3.56
Urbano bajo desarrollo	93.53	0.91	5.56
Urbano desarrollo medio	93.05	0.93	6.02
Urbano desarrollo marginal	94.32	0.74	4.94

Fuente: Haciendo camino, análisis del sistema de evaluación del impacto del programa de estímulos docentes. Carrera Magisterial en México.

Tabla 4: puntajes de carrera magisterial y calificaciones por grado máximo de estudios en 2007.

Grado máximo de estudios	% Global	Promedio de aprovechamiento escolar	Promedio de preparación escolar
Sin título	59.8	41.0	44.9
Pasantes.	60.8	40.7	47.9
Normal básica	61.1	41.0	47.1
Normal licenciatura	63.1	40.5	50.3
Normal superior	64.9	41.2	50.6
Maestría o doctorado	70.5	41.0	54.8

Fuente: Haciendo camino, análisis del sistema de evaluación del impacto del programa de estímulos docentes. Carrera Magisterial en México.

Tabla 5: puntajes de carrera magisterial y calificaciones por estrato social en 2007

Estrato social	Global	Promedio de aprovechamiento escolar	Promedio de preparación escolar
Rural bajo desarrollo	61.9	39.6	47.1
Rural desarrollo marginal	59.0	37.0	45.2
Urbano bajo desarrollo	62.6	41.4	48.2

Organizado por:



Urbano mediano desarrollo	63.3	42.6	49.8
Urbano desarrollo marginal	61.6	39.7	47.1

Fuente: Haciendo camino, análisis del sistema de evaluación del impacto del programa de estímulos docentes. Carrera Magisterial en México.

5. Resultados y/o conclusiones

Las políticas educativas producidas e implementadas en México durante los últimos veinticinco años, encaminadas al logro de la calidad educativa, han tenido como factor común las negociaciones entre el gobierno federal y el sindicato magisterial.

6. Contribuciones y significación científica de este trabajo:

La contribución pretende mostrar, como el entramado político se complejiza y sus intencionalidades se diluyen, cuando las acciones gubernamentales se ven interferidas por las relaciones de fuerza entre los actores políticos -en este caso el gobierno federal y el Sindicato Nacional de trabajadores de la Educación- aunque en sí mismo no constituye un caso excepcional- pues la interferencia de otros actores, como los Organismos Internacionales (OI), provoca resultados muy parecidos, como lo señala Adriana Puigróss (2004) al referirse al fenómeno de la pedagogía neoliberal. “El punto central que sostiene a las políticas educativas neoliberales es que los grandes sistemas educativos son ineficientes, inequitativos y sus productos de baja calidad. De tal afirmación se deduce que la educación pública ha fracasado y que se justifican las políticas de reducción de la responsabilidad del estado en la educación, presentadas como la única reforma posible”. En este sentido la intervención de los OI tiene alcances que solo será posible explicar en un plazo no inmediato.

Referencias

- AGUILAR, Luis (2007) El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa México
- ALCANTARA, Armando (2008) Políticas educativas y neoliberalismo en México 1982-2006 Revista Iberoamericana de Educación no 48 septiembre-diciembre. OEI España.
- ARNAUT, Alberto (1989) historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México. Secretaría de Educación Pública Centro de Investigación y Docencia Económicas México.
- Contracorriente revista electrónica del Instituto de Desarrollo, Evaluación Educativa e Investigación Contracorriente A.C. www.educacioncontracorrientehaciendocamino.org consultado el 29 de marzo de 2014
- FLORES Crespo, Pedro (2011) Calderón y Elba Esther el mito del poder. Contracorriente. Universidad crítica, México 21 de julio de 2011 www.educacioncontracorriente.org consultado el 29 de marzo de 2014
- FUENTES, Molinar (2009) Rumbo Perdido. El Universal México.

#CIMIE14

3er Congreso Internacional Multidisciplinar de Investigación Educativa

GUTIERREZ, Rosa M. (2001) Calidad Educativa y Políticas Públicas de la Educación Primaria en México. Tesis de Maestría UNAM. México.

KRAWCZYCK y Vieira (2007) *Homogeneidad y heterogeneidad Un estudio comparativo Sobre la reforma educativa de la década del noventa en Argentina Brasil Chile y México*. Revista Estudios pedagógicos vol. XXXIII No. 2 59-80.

ORNELAS, Carlos (2005) Política poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo. Siglo XXI. México.

ORNELAS, Carlos. Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo. Siglo XXI México.

PUIGRÓSS, Adriana (2004) educación Neoliberal y alternativas. USC Universidad de Santiago de Compostela, Universidad pública España.

Consultado el 29 de marzo de 2014 www.firgoa.usc.es

www.acuerdonacionalparalamodernizaciondelaeducacionbasica.sep.gob.mx

www.informederesultados.sep.gob.mx

www.snie.sep.gob.mx

QUIROZ Miranda, (2010) Procesos de docencia y evaluación. Tesis Doctoral

ZORRILLA Fierro (2008) Reforma educativa en México Descentralización y nuevos actores Sinéctica ITESO México.

Organizado por:

