

Evaluación de Sistemas Educativos

MEXICO



Abril, 2006

El Programa “Evaluación de sistemas educativos” es un esfuerzo conjunto de la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, del Consorcio latinoamericano de Evaluación de sistemas Educativos y de la Fundación Konrad Adenauer.

Créditos:

- Coordinador General: Gustavo Iaies
- Coordinador del Caso País: Martín Legarralde
- Consultor Local: Rodrigo Inclán Garza
- Equipo Técnico: Andrés Delich
Christian Cox
Javier Bonilla Saus
Gustavo Gamallo
Pedro Schiuma

Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP)

Av. Forest 579, 1er piso
(C1427CEC) Buenos Aires / Argentina.
e-mail: info@fundacioncepp.org.ar
Tel.: (54 11) 4554-6626/9299

Fundacion Konrad Adenauer (FKA)

Praça Floriano – 30º andar
20031-050 Rio de Janeiro / Brasil
e-mail: konrad@adenauer.org.br
Tel. (55 21) 2220-5441

<u>INDICE</u>	Pág.
1. INTRODUCCIÓN	4
2. RESUMEN EJECUTIVO	7
2.1 Introducción	7
2.2 Subsistema de Gobierno	7
2.3 Subsistema de Recursos Humanos.	12
2.4 Subsistema de Currículum y Prácticas.	15
2.5 Subsistema de Financiamiento.	18
2.6 Subsistema de Información y Evaluación.	21
2.7 Primeras conclusiones.	23
3. INFORME DE CONTEXTO	25
4. LOS SUBSISTEMAS	30
<u>4.1 Subsistema de Gobierno</u>	30
4.1.1 Claves de análisis.	30
4.1.2 Limitada autonomía en el gobierno educativo.	30
4.1.3 El control sobre los diferentes subsistemas.	35
4.1.4 Oportunidades y obstáculos en la política educativa.	39
4.1.5 En síntesis.	42
<u>4.2 Subsistema de Recursos Humanos</u>	44
4.2.1 Claves de análisis.	44
4.2.2 Gobernabilidad del subsistema de recursos humanos.	44
4.2.3 Sistemas de información.	47
4.2.4 Estructura salarial y sistema de incentivos. Carrera Magisterial.	48
4.2.5 Ingreso y movilidad de los recursos humanos.	52
4.2.6 Integración y articulación del subsistema.	54
4.2.7 Síntesis.	56
<u>4.3 Subsistema de Currículum y Prácticas pedagógicas</u>	58
4.3.1 Claves de análisis.	58
4.3.2 La política curricular y la tradición de centralización en México: Metas centralizadas y homogéneas.	58
4.3.3 Los mecanismos de planeación.	60
4.3.4 La asistencia a los maestros y a las escuelas.	65
4.3.5 Uso de los resultados de evaluación.	67
4.3.6 Flujos de alumnos.	68

4.3.7 En síntesis.	69
<u>4.4 Subsistemas de Financiamiento</u>	70
4.4.1 Claves de análisis.	70
4.4.2 Toma de decisiones sobre el gasto educativo	70
4.4.3 Restricciones estructurales.	72
4.4.4 Financiamiento del gasto público educativo.	75
4.4.5 Desequilibrios regionales.	78
4.4.6 En síntesis.	81
<u>4.5 Subsistema de información y evaluación</u>	84
4.5.1 Claves de análisis.	84
4.5.2 Actores y Agencias que participan del subsistema.	84
4.5.3 La calidad, confiabilidad, accesibilidad y alcance de la información.	86
4.5.4 Autonomía de las autoridades en el manejo de la información y evaluación.	93
4.5.5 En síntesis.	95
5. CONCLUSIONES GENERALES	98
6. BIBLIOGRAFIA	102

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Evaluación del Sistema Educativo de México

Este informe resume los principales elementos del dispositivo de evaluación del sistema educativo de México, realizado por el Consorcio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos (CLESE), entre los meses de Octubre de 2005 y Marzo de 2006.

A fin de llevar adelante el Proyecto de Evaluación de Sistemas Educativos de Latinoamérica, seis países han constituido el CLESE. El mismo está integrado por los viceministros responsables de la Educación Básica de Chile, Brasil, Argentina, Colombia, México y Costa Rica, quienes serán la voz y los representantes de los sistemas educativos de dichos países. Esta organización ha sido creada especialmente para la evaluación de los sistemas educativos de la región y su base constitutiva radica en el compromiso asumido por cada uno de los viceministros.

El CLESE es representado por el coordinador técnico, el Lic. Gustavo F. Iaies, del Centro de Estudios de Políticas Públicas, centro que será encargado de la ejecución, desarrollo y presentación de informes y resultados del proyecto.

1.2 Metodología de Trabajo

La evaluación se ha realizado con una herramienta diseñada por el propio consorcio de la que se presentará a continuación una síntesis de sus definiciones metodológicas y conceptuales.

El programa parte del supuesto de que resulta fundamental poner el acento en el análisis de los elementos estructurales de los sistemas para comprender su posibilidad de impacto sobre las políticas que se pretenden implementar. Desde ese supuesto, se propone evaluar la pertinencia de los sistemas educativos con los objetivos de política propuestos en cada caso.

Entendemos por sistema educativo al conjunto de instituciones y actores (tanto individuales como colectivos) que participan de la transmisión de saberes y disposiciones certificados como públicamente relevantes.

La idea de pensar a los sistemas mismos como un elemento constitutivo de las estrategias de política, obliga a evaluarlos en función de las prácticas que promueven y las que intentan inhibir.

En este sentido, la herramienta de evaluación pretende plantear un análisis de los elementos constitutivos y organizadores del funcionamiento ordinario de los sistemas, en la búsqueda de una lógica común, de cierta sinergia, entre los elementos ideológicos, pedagógicos, políticos y financieros. Es decir, se plantean interrogantes acerca de cuáles son los niveles de coherencia entre los parámetros organizadores de los sistemas, de modo que, en un sentido muy general, el propio sistema protagonice el proceso de plasmación de los objetivos propuestos.

Se trata de construir una herramienta capaz de "leer" y analizar los valores e incentivos que la propia organización que el sistema presenta, es decir, de qué modo su propia conformación tensiona sus objetivos. Estamos desarrollando una herramienta de evaluación de estructuras y no de políticas.

Por lo tanto, desde el punto de vista metodológico, se trata de un abordaje estructural. Es decir, vamos a revisar el ordenamiento del sistema como tal, para comprender los modos en que el mismo condiciona las políticas educativas.

Hemos obviado el análisis de impacto como metodología, incluso el trabajo de encuestas en el interior del sistema, porque hemos pensado el mismo como una herramienta para tomadores de decisiones. En tal sentido, no podemos hacer del sistema una "caja negra", porque es sobre él que los actores deberán intervenir.

Se han definido cinco subsistemas que aparecen como aquellos que tienen mayor capacidad de orientar y dirigir el sentido de las políticas. Salvo el subsistema de currículum y prácticas, los restantes no parecen exclusivos de los sistemas educativos, sino que podemos decir que son comunes a los sistemas públicos de mano de obra intensiva. Es decir, aquellos en los que el estado es el productor fundamental del servicio público que se presta, como ocurre también en los casos de salud o seguridad.

Los subsistemas elegidos son, a nuestro criterio, los que permiten caracterizar e influir en la orientación general del sistema educativo. Ellos son: 1) Gobierno, 2) Recursos Humanos 3) Currículum y prácticas pedagógicas, 4) Financiamiento educativo y 5) Información y Evaluación.

En cada uno de los subsistemas vamos a poner el acento en las normas que los rigen o que se aplican sobre ellos; observaremos si en la práctica, esas reglas formales se cumplen, o si son reemplazadas por otras informales. También es importante indagar cuáles son los actores claves en cada uno de los

componentes de los subsistemas y cuáles son los recursos de todo tipo con los que se cuenta.

En síntesis, el dispositivo que se intenta construir se propone evaluar la arquitectura organizacional de los sistemas, en función de los objetivos que se persiguen. La decisión de trabajar en un dispositivo de estas características supone una valoración de los sistemas como una herramienta fundamental para la instalación de unos determinados objetivos.

2. RESUMEN EJECUTIVO

2.1 Introducción

En la actualidad, México enfrenta una doble agenda de problemas para la construcción de una política educativa, expresada en el Programa Nacional de Educación 2000 - 2006.

Por un lado, el sistema educativo mexicano debe enfrentar aún deudas propias del Estado educador: garantizar una educación para todos, educar para una ciudadanía democrática en el seno de una sociedad abierta, favorecer la profesionalización de los maestros, reconociéndolos como actores centrales del sistema (sin subordinarlos a lógicas político-corporativas), garantizar una asociación sustantiva entre la educación y el sistema productivo. Por otra parte, debe enfrentar los desafíos propios de la integración a la sociedad global: el acceso significativo a las nuevas tecnologías; el desarrollo de habilidades para el desempeño en un tiempo y un espacio transformados por una comunicación acelerada y cualitativamente diferente, la adecuación a los cambios experimentados por los procesos productivos a escala global, el reconocimiento de las diferencias culturales en el seno de las instituciones, y una apuesta estratégica por elevar la calidad de la educación.

En este resumen ejecutivo se presentan algunas características salientes del informe de evaluación del sistema educativo mexicano, junto con una serie de conclusiones resultantes del análisis. De este modo, se abordan las características y problemáticas de los subsistemas de gobierno, financiamiento, recursos humanos, currículum y prácticas pedagógicas, e información y evaluación educativa.

El análisis y evaluación efectuadas se refiere a los niveles de educación básica; aún cuando se ha analizado información relativa a otros niveles del sistema educativo mexicano, éstas han sido estudiadas por su relación con la educación básica.

Parece importante aclarar que este dispositivo no evalúa gestiones políticas, sino que se centra en la estructura de los sistemas. Las transformaciones estructurales suelen tener temporalidad más larga que las de las propias gestiones políticas, de tal forma que no es posible centrarse para el análisis, en las decisiones tomadas en un sexenio.

2.2 Subsistema de gobierno.

En el contexto de la presente evaluación, se entiende por subsistema de gobierno al conjunto de actores e instituciones que toman decisiones sobre la política educativa, al conjunto de normas formales que regulan sus relaciones y atribuciones, y a las reglas informales de actúan sobre los procesos de toma de decisiones.

El sistema educativo mexicano se encuentra en un fuerte debate respecto de algunas de sus tradiciones históricas principales. Una de las tensiones que dan cuenta del mencionado debate, y que trascienden al propio sistema educativo, es aquella entre un modelo revolucionario de organización institucional, marcado por el régimen de Estado – partido, y otro modelo republicano. En este sentido, ciertas superposiciones entre partido, estado y sindicatos, signaron durante muchos años un modelo de organización y gestión en las políticas públicas de fuerte peso corporativo.

Respecto de dicha tradición, se observa una transición en las últimas décadas, hacia una institucionalización creciente de prácticas republicanas más tradicionales. La creación del Instituto Federal Electoral (IFE), del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), son algunos ejemplos de institucionalidades que dan cuenta de ese proceso.

Esa transición en la cultura política mexicana, alcanza también, al modelo de gobierno del sistema educativo, en particular de la educación básica. En esa tradición y en el mencionado proceso de cambio, deben ser entendidas las relaciones entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), de la Secretaría con el poder legislativo, con las secretarías estatales y con las propias áreas de gobierno.

Se observa un modelo de formalización creciente de las normas, de intentos de establecer indicadores y estándares transparentes, de incorporación de incentivos, que convive con modelos más vinculados a la negociación “en corto”, a los acuerdos particulares y a los espacios “superpuestos” y poco diferenciados en algunos casos, en los que las responsabilidades y derechos de los actores llegan a confundirse.

El caso de las relaciones entre la SEP y el SNTE requiere una consideración particular, dado que la idea de bilateralidad en la construcción de la política pública aparece de un modo permanente y forma parte de esa tensión. Esta relación resulta un condicionante importante de la gobernabilidad de la SEP sobre el sistema, tanto por la existencia de un actor con poder de veto sobre las políticas con capacidad objetiva de control sobre las acciones de política pública, como por el “peso” simbólico que tiene para el conjunto de los actores, en particular maestros, directores y supervisores, la percepción de que el sindicato co-gobierna las políticas junto a las autoridades federales y estatales. Esta relación es el mejor ejemplo de la tensión entre un modelo de Estado – partido y un modelo republicano de gobierno del sistema. La tradicional relación corporativa entre un sindicato creado con impulso estatal, y las agencias

encargadas del gobierno del sistema educativo, dificultan la vigencia plena de las normas, así como la puesta en marcha de distintas políticas.

La decisión del estado mexicano, de avanzar hacia objetivos de mejora de la calidad y la equidad, parecen indicar que será preciso trabajar sobre esa relación, tanto en cuanto a los modos de transparentar los roles y las responsabilidades, como a la incorporación de más actores a la discusión de las políticas. Parece complejo revisar las cláusulas de la relación docente, establecer mecanismos de incentivos, fijar premios y castigos, en el marco de una relación indiferenciada entre autoridades y sindicato. La SEP y las secretarías estatales parecen necesitar ampliar su espacio de gobernabilidad, de modo de poder garantizarle una direccionalidad estratégica al sistema.

Se observa una segunda tensión, también en proceso de transición y búsqueda de equilibrios, entre el federalismo y la centralización en la ejecución de las políticas públicas. El sistema educativo surge bajo la responsabilidad de los municipios y es José Vasconcelos quien lidera en la década del 20, el proceso de "federalización", que paradójicamente era el modo de denominar a la subordinación de las escuelas a las directivas de la SEP.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) debe ser comprendido como un hito más en la búsqueda de un modelo de relaciones entre la federación y los estados. Pero el mismo debería ser observado como un primer paso, que no ha terminado de definir claramente las responsabilidades y los modos de relación. Un sistema que pretende mejoras de calidad, equidad y eficiencia, como es el caso del mexicano, necesita definir responsabilidades e incentivos en las relaciones entre la Federación y los estados, de modo que ambos niveles puedan asumir compromisos sobre sus acciones. En la actual situación, los estados no poseen las atribuciones para definir sus políticas y asumir responsabilidades por los resultados, pero tampoco la SEP puede hacerlo. De tal forma, federación y estados no terminan de encontrar una división de tareas que potencie la capacidad de acción de cada uno de los niveles y al mismo tiempo, les permita articularse de un modo sinérgico.

Distintas políticas e instituciones indican la búsqueda de un nuevo equilibrio entre los actores del subsistema. Este es el caso de la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), un espacio de concertación de las políticas educativas entre los estados y la federación. Sin embargo, el CONAEDU es una instancia que depende de decisión política para adquirir fortaleza y constituirse en un ámbito de decisiones, o permanecer como un espacio formal.

Otra política que apunta en el mismo sentido es el Programa de Diálogos Nacionales de Política Educativa. Estos diálogos reúnen a autoridades educativas de la SEP con las autoridades educativas de los estados con el propósito de generar un espacio de discusión y debate de políticas, confrontar

experiencias puestas en marcha y mejorar las condiciones para la toma de decisiones.

En el nivel de los programas específicos, la apertura de procesos federales de selección de bibliotecas de aula, que incluyen a equipos técnicos de los estados y docentes, o los acuerdos sobre las reglas de operación de los programas entre el nivel federal y estatal, parecen hitos en la búsqueda de un nuevo equilibrio. Aunque la existencia de una negociación salarial centralizada, las metodologías de distribución de fondos “etiquetados”, el modelo de organización de los programas, se manifiestan como “anclajes” de un modelo de alta centralización.

Estas transiciones se presentan como políticas de gobierno, motorizadas por la actual gestión educativa federal, pero no se han instalado como nuevas condiciones estructurales del sistema y por lo tanto, no constituyen aún una política de Estado con garantías de permanencia.

Resulta necesaria la revisión de las atribuciones y responsabilidades entre la Federación y los estados, en función de los objetivos estratégicos que el sistema se propone; esto permitiría avanzar en la búsqueda de un modelo en el que las responsabilidades estén claramente delimitadas, exista margen de acción para que los estados puedan tomar decisiones y asumir compromisos por los resultados, y en el que la SEP sea garante de la equidad, la integralidad del sistema, los incentivos y apoyos que sean necesarios y la direccionalidad estratégica del sistema. Al mismo tiempo, es preciso establecer incentivos, premios y castigos, de modo que la dinámica de esa relación contribuya al logro de los objetivos del sistema.

Finalmente, una tercera tensión presente en el sistema educativo mexicano es la que se produce entre la tradición de un verticalismo homogeneizador, en transición hacia un modelo en el que la horizontalidad, la diversidad y la participación tengan mayor presencia. La tradición de un sistema que hizo de la autoridad y la norma un dispositivo fundamental de gobierno se encuentra presente en la construcción histórica del sistema educativo mexicano. El libro de texto único, el modelo de supervisión disciplinadora, la cantidad y calidad de las regulaciones que “bajan” a las escuelas, han sido sumamente exitosas para la etapa de construcción de la Nación y la escolarización masiva. El “tamaño” de la SEP, la gran variedad de desarrollos en materia de políticas y programas que muestra, la calidad y concentración de equipos técnicos y la multiplicidad de tareas y responsabilidades que asume, son un “síntoma” claro de esa tradición. La SEP es el “ministerio” de educación más grande de la región y uno de los de mayores capacidades técnicas, institucionales y políticas.

Ahora, ese modelo presenta dificultades cuando los objetivos pasan a centrarse en la calidad, la equidad y la eficiencia. En ese caso, resulta necesario apostar a actores con mayores capacidades de tomar decisiones y asumir responsabilidades, y a una sociedad civil capaz de ejercer ciertos niveles de

“accountability” respecto de las escuelas y los aprendizajes de los alumnos. Nuevamente, se observa una tendencia a superar el modelo tradicional,, en la que el Programa Escuela de Calidad (PEC), los dispositivos de selección de bibliotecas del aula, los cambios en las políticas de actualización de maestros por escuela, los Diálogos Nacionales de Política Educativa, los programas de formación de funcionarios estatales, muestran una direccionalidad de cambio. Pero estas señales de una tendencia al cambio conviven con prácticas de la vieja tradición, como la multiplicidad de programas que “baja” la SEP, las limitaciones de las escuelas para tomar decisiones, el tipo de control que las supervisiones aún ejercen sobre las escuelas.

Respecto de la participación y auditoria social, los resultados del estudio Encuesta Nacional sobre Creencias, Actitudes y Valores de Maestros y Padres de Familia de la Educación Básica en México (ENCRAVE, 2001) muestran una comunidad que no aparece demandando calidad, sino que por el contrario, se muestra conforme con la actual situación. En este sentido, resulta necesario pensar políticas y establecer alianzas destinadas a calificar la demanda y la participación de la sociedad civil. Un sistema educativo que pretende mejoras de calidad y equidad, necesita sentirse demandado de las mismas.

En cuanto a la gestión de las escuelas y de los sistemas de apoyo, parecen aparecer dos elementos que dificultan el trabajo, devenidos de dos de las tensiones históricas que hemos presentado: las tendencias revolucionarias y republicanas, y el verticalismo frente a la horizontalidad en la organización. En primer lugar, la “confusión” de roles y de ejercicio del poder entre la SEP, las secretarías estatales y el SNTE, tiene una fuerte repercusión en el funcionamiento cotidiano de las escuelas. Los directores parecen estar más pendientes de los delegados sindicales que de sus autoridades. Y en las entrevistas realizadas, algunos supervisores afirman que su tarea es “articular en las relaciones entre la secretaría y el sindicato”. Esta situación es un obstáculo para la construcción de escuelas con capacidad autónoma de decisión, planeación, gestión y capacidad de desarrollo.

En síntesis

La sociedad mexicana se encuentra inmersa en una profunda transición en sus modelos de gobierno y organización política, y el sistema educativo no está ajeno a ello.

El modelo de organización de un sistema que fue sumamente eficiente para escolarizar, socializar en la idea de la nación, e integrar socialmente, no parece ser el indicado para abordar esta etapa, en la que los objetivos prioritarios residen en la mejora de calidad, el aumento de la equidad y de la eficiencia. El sistema necesita un cambio de organización estructural, nuevos mecanismos de incentivos, una adecuación de los dispositivos de información, un nuevo modo

de distribución de las responsabilidades, divisiones claras de tareas y responsabilidades, y eso no parece fácil de abordar con el actual esquema.

En tal sentido, parece necesario acompañar la transición con un proceso de profundo debate acerca de los mejores modos de gobernar el sistema en dirección a los objetivos buscados. Sin duda, la configuración histórica de algunas tradiciones, le suman complejidad a su abordaje.

La complejidad del sistema educativo mexicano requiere de mecanismos de gobierno de alta articulación, que combinen dispositivos de información y evaluación adecuados al sistema de toma de decisiones que se adopte. Se advierte la necesidad de una orientación hacia modelos de gestión por resultados, hacia dispositivos de construcción de consensos, y hacia mecanismos de regulación más flexibles, que configuren un sistema de mayor horizontalidad.

La velocidad de algunos cambios parece ser mayor en la sociedad civil que en el Estado, y en este sentido, la búsqueda de institucionalidades que integren actores de ambos campos puede resultar un dispositivo político de gran utilidad y mayor transparencia. Experiencias como la del IFE o el IFAI en el sistema de políticas públicas en general, y del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), la rendición de cuentas y la toma de decisiones en el PEC dentro del sistema educativo, parecen intentos relevantes en función de los cambios que se proyectan.

2.3 Subsistema de recursos humanos

El subsistema de recursos humanos involucra al conjunto de actores implicados en el reclutamiento, formación inicial y continua de los docentes, gestión de las plazas, y establecimiento de las relaciones laborales de los maestros. Asimismo, el subsistema incluye el conjunto de normas formales que regulan estos mecanismos y las reglas informales que afectan la provisión de las plazas, los sistemas de promoción escalafonaria y de incentivos y las políticas salariales. Desde este punto de vista, el subsistema resulta estratégico para efectuar transformaciones en los sistemas educativos que apunten a una mejora de la calidad y la equidad de la oferta educativa.

La SEP y las secretarías estatales tienen un control limitado sobre el subsistema de recursos humanos, en aspectos clave como la provisión de plazas o la instrumentación de sistemas de incentivos. Esto determina una muy baja gobernabilidad del subsistema por parte de las autoridades. Y esta situación es percibida por el conjunto de los actores del sistema, lo que impacta sobre su gobernabilidad.

Las particularidades de la relación SEP-SNTE tienen efectos sobre la vida cotidiana de las escuelas, y por momentos, no resulta clara la relación de autoridad de los maestros entre la secretaría y el sindicato. Esta "confusión"

tiene importantes consecuencias sobre la posibilidad de implementación de políticas de mejoramiento de calidad y la equidad.

En materia de formación inicial de maestros, la gobernabilidad de la SEP se limita a la política curricular, dado que la gestión de las escuelas normales, aparece reconocida en el sistema como un espacio de control sindical. En el caso de las normales rurales, esa situación de baja gobernabilidad se encuentra acentuada.

En cuanto a la actualización de maestros en servicio, la situación es diferente. La SEP ha retenido importantes grados de control, en particular sobre los cursos nacionales y las instancias de evaluación. Esta situación tiene algunas variantes en el caso de los cursos estatales, en los que la intervención del SNTE en algunos estados es bastante mayor y los controles de calidad sobre las ofertas y sus procesos de evaluación, sensiblemente menores. En este punto, parece necesario afirmar que la relación entre el sistema de actualización y la carrera magisterial produce algunos efectos no deseados.

El ingreso a las plazas nuevas y las vacantes debidas a jubilaciones, defunciones y renuncias tiene bajo control de las SEP y las secretarías estatales. En el primer caso, el SNTE opera la mitad de las plazas y en el segundo el total de las mismas, aunque en muchos estados esa situación de control se da, incluso por encima de los porcentajes establecidos por las normas.

Esta descripción pretende establecer que, más allá del “tamaño” y las capacidades de la SEP, su gobernabilidad sobre el subsistema de RRHH es de las más débiles, y que resulta muy complejo establecer una política estratégica de gestión de los RRHH en estas condiciones. La baja capacidad de manejo de estos aspectos significa una debilidad muy importante para la gestión de una política educativa.

En cuanto al modelo de incentivos, la propia carrera no muestra dispositivos de este tipo alineados con la mejora de la calidad y la equidad. La mayoría de los existentes se vinculan con la antigüedad y con las prestaciones conseguidas por los docentes en términos homogéneos en las negociaciones salariales.

Pero debe establecerse un párrafo particular para el Programa de Carrera Magisterial. Ésta es creada a principios de la década del 90 en momentos de la firma del ANMEB. El análisis de la documentación la presenta como un dispositivo sumamente moderno y con gran capacidad de dotar de incentivos a la mejora al sistema. Aunque resulta llamativo que lo ocurrido en la regulación y operación de la misma, terminó neutralizando los efectos buscados. En tal sentido, parece llamativa la homogeneidad en el reclamo de que es preciso revisar este instrumento, buscarle un nuevo modo de organización, de modo de recuperar los objetivos con los cuales había sido creado.

De todos modos, como en el caso de los subsistemas que acabamos de describir, se observan transiciones hacia cambios, que conviven con las tradiciones del sistema. La decisión de la CONAEDU de establecer un examen de ingreso a plazas, los cambios en el modelo de actualización, los consensos acerca de las necesidades de cambio de la carrera magisterial, parecen algunas señales en ese sentido.

En síntesis

La política de recursos humanos resulta uno de los aspectos más débiles del sistema educativo mexicano, en cuanto a las capacidades de gobernar el sistema por parte de las autoridades educativas, en dirección al logro de los objetivos de mejoramiento de la calidad y la equidad propuestas.

La propia relación SEP-SNTE, el hecho de que los maestros sean empleados de los sistemas estatales pero las negociaciones sean nacionales, el control de las plazas con que cuenta el sindicato, la percepción de maestros, directores y supervisores respecto de lo "confuso" de quién ejerce el control y la autoridad sobre ellos mismos y sobre el sistema, son algunos de los elementos que dificultan hacer de ésta una política estratégica.

Si bien a partir de la federalización se ha generado una nueva configuración de los actores de la política educativa mexicana, y la ruptura del modelo corporativo ubica al sindicato en una posición diferente de la que desempeñó en la segunda mitad del siglo pasado, su peso en el gobierno del subsistema de recursos humanos sigue siendo determinante en aspectos en los cuales las autoridades deberían ser quienes ejercieran el control.

Es necesario trabajar tanto en el modelo de gobierno del subsistema, como en el establecimiento de un plan estratégico que articule la formación inicial, la actualización y el ingreso y evolución dentro de la carrera profesional, con los objetivos del sistema.

Resulta fundamental que las autoridades sean capaces de establecer pautas que garanticen a los maestros la transparencia de su desarrollo profesional y la evolución en la misma asociada al mérito y a los resultados de su tarea. Ese modelo de carrera profesional debe ser pensado en términos de definición conceptual, pero también debe ser "protegido" desde el punto de vista político. En caso contrario, el riesgo es que se de un proceso similar al del Programa de Carrera Magisterial en el que un desarrollo significativo y relevante, fue vaciado de sentido en su implementación.

Sin duda, estos procesos requieren de una estrategia, de acuerdos, y de un análisis de los tiempos de debate e implementación. En ese sentido, resulta fundamental restituir la idea de gobierno de las autoridades sobre las escuelas como prioridad, dado que esa "confusión" tiene profundos impactos sobre la posibilidad de alcanzar un proceso sistemático de mejoramiento de la calidad. .

2.4 Subsistema de currículum y prácticas pedagógicas

El estudio del Subsistema de Currículum y Prácticas Pedagógicas permite analizar los mecanismos a través de los cuales el sistema educativo actúa sobre los procesos pedagógicos al interior de las escuelas y las aulas. A través de estos dispositivos, resulta posible visualizar la capacidad del sistema para construir un contexto apropiado en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En este sentido, el lugar del currículum y los dispositivos de desarrollo curricular, ocupan un lugar central en la tradición educativa mexicana. La propia creación de la SEP está asociada a las definiciones curriculares y a la provisión de materiales educativos, no sólo como unos mecanismos de mejoramiento de las prácticas áulicas, sino también como una herramienta de gobernabilidad del sistema para garantizar la homogeneidad e integración buscada.

En ese contexto, puede ser comprendida la importancia y el lugar que estas áreas han tenido a lo largo de la historia. Así, la presencia del libro de texto único y gratuito como un elemento constitutivo del sistema, la vigencia del currículum nacional como un elemento normativo de enorme peso administrativo y simbólico, la generación de un estado editor y el control que el estado ejerce sobre la mayoría de los recursos que ingresan a las escuelas, son algunas evidencias de ese lugar.

Por otro lado, es llamativo que el proceso de descentralización impulsado por el ANMEB en la década de los 90, no haya tenido alcances significativos sobre estas áreas. Es más, buena parte de la producción curricular y las herramientas asociadas a su desarrollo en el sistema, han quedado centralizadas en manos de la SEP.

En los últimos años, se observan importantes cambios en los diferentes procesos implicados en el desarrollo curricular. Cabe mencionar, por ejemplo, la participación institucionalizada de la comunidad académica en el proceso de construcción curricular para la educación secundaria, los mecanismos de consulta del programa rector para formación y actualización de maestros y los procesos de selección de bibliotecas de aula. Estos son algunos indicadores de un proceso de desarrollo curricular que apela a estrategias de participación y consenso, las que deberían terminar de institucionalizarse para su incorporación definitiva como un activo del sistema. En este sentido, el subsistema de desarrollo curricular es el área que parece mostrar los intentos más firmes en materia de ordenamiento de una relación republicana de división de funciones y respeto de normas.

La SEP evidencia una gran productividad en sus áreas de currículum y producción de materiales educativos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. El análisis de la documentación recavada permite dar cuenta de la

alta calidad y actualización de los recursos y materiales producidos, así como de las iniciativas de innovación pedagógica en diversas áreas asociadas al currículum. La SEP es probablemente la autoridad nacional de mayor producción de recursos, desarrollos e investigación educativa en la región.

Ahora, ese gran “masa” de materiales, programas e ideas, no parece tener un tránsito “articulado” para su ingreso a las escuelas. A la gran cantidad de programas y recursos de la SEP que llegan a las escuelas, se superponen múltiples ofertas, en algunos casos muy similares, sin una aparente planeación, generadas por las secretarías estatales.

En este sentido, parece existir una dificultad en materia de planeamiento, y definición políticas respecto del ordenamiento del federalismo educativo mexicano. Las definiciones establecidas en la década pasada se asocian más con reparto de tareas administrativas que con un plan estratégico acerca del gobierno de los dispositivos curriculares y del apoyo a la gestión escolar.

Las escuelas reciben una oferta desmedida de programas de diversa importancia que generalmente dificultan las posibilidades de planeación de las mismas y su ordenamiento para el desarrollo de sus tareas fundamentales. Los directores afirman que en muchos casos, la “atención” de programas resulta un obstáculo más que una oportunidad de mejoramiento.

Entre las ofertas que llegan a las instituciones, se superponen iniciativas federales y estatales, políticas estratégicas y medidas coyunturales. Y tal como afirmamos en el análisis del subsistema de financiamiento, las escuelas deben enfrentar esta oferta con recursos escasos, muchas veces dependiendo de las gestiones que los propios directores puedan efectuar frente a los municipios, las autoridades estatales, las asociaciones de padres, etcétera, para resolver el funcionamiento cotidiano de cuestiones básicas como baños, iluminación o refrigeración de las aulas. La convivencia de edificios precarios, en malas condiciones de mantenimiento, con dispositivos de última tecnología, bibliotecas de alta calidad, ofertas de materiales digitales y de video de excelencia, parece una metáfora de la desintegración del dispositivo de articulación federal del subsistema de desarrollo curricular. Sin duda, debemos ubicar esta discusión en el marco de la tensión respecto de la concepción del federalismo educativo mexicano que hemos planteado en el análisis del subsistema de gobierno.

En cuanto a los sistemas de apoyo a la escuela, se requiere también un rediseño de la mesoestructura - es decir, de los niveles de supervisión, apoyo técnico y académico a las escuelas -, lo que involucra una tarea de planeamiento, pues si bien existe una multiplicidad importante de recursos, los mismos no logran traducirse en un verdadero sistema de apoyo pedagógico al trabajo de maestros e instituciones. El sistema parece haber crecido por agregación respecto a su ‘mesoestructura’, y una línea promisoria de desarrollo es su integración, racionalización y foco en el logro del nivel de aprendizajes definido nacionalmente como el necesario.

En este sentido, se observan iniciativas y desarrollos por parte de las subsecretarías, algunas intervenciones estatales y fundamentalmente una significativa preocupación por el tema, tanto en las autoridades federales como en las estatales. Respecto de la tensión vinculada al verticalismo de los sistemas de gobierno y en particular del sistema educativo, la tarea de los supervisores, Asistentes Técnico - Pedagógicos, jefes de enseñanza y mesas técnicas no parece terminar de situarse junto a las escuelas, colaborando con ellas para la construcción e implementación de sus proyectos institucionales, sino por encima de ellas, "bajando" decisiones, demandando formulismos administrativos e interfiriendo, muchas veces, en los procesos institucionales.

En los salones de clase siguen teniendo un peso determinante los antiguos elementos ordenadores de las prácticas pedagógicas: el libro de texto, las guías para docentes y el currículum. Por su parte, a pesar de que diversos programas están introduciendo mecanismos de apertura de las decisiones (un ejemplo de esto es la selección de los catálogos de las bibliotecas de aula, que está proponiendo una apertura de la selección centralizada de los libros de texto), la tradición de verticalidad curricular parece tener vigencia aún en el cotidiano escolar.

En estos aspectos resulta fundamental remarcar el cambio que se observa y comienza a concretarse en las escuelas que pertenecen al Programa de Escuelas de Calidad. La gestión de recursos por parte de las escuelas, la generación de procesos institucionales de toma de decisiones, la participación comunitaria y los dispositivos de rendición de cuentas, muestran instituciones que empiezan a organizarse de un modo mucho mejor, para enfrentar el desafío del mejoramiento en materia de calidad educativa.

En la misma línea conceptual, la SEP está buscando reformular los procesos de formación continua de los docentes, centrando la capacitación en la escuela. El punto de partida para esta capacitación es un diagnóstico realizado al nivel de cada institución. Eso es percibido tanto por maestros como por directivos en las nuevas propuestas de actualización profesional.

La política curricular de los últimos años parece mostrar un cambio estratégico en la concepción del currículum y los materiales educativos como dispositivos de política pública. Las bibliotecas de aula, Enciclomedia, algunas líneas de materiales como el "Aprender a mirar", las videotecas distribuidas a las escuelas, son indicadores de una política que no apunta al "disciplinamiento curricular" sino que se plantea un modelo de docente "editor" de su clase, con capacidad para seleccionar, a partir de diversos recursos curriculares, aquellos que considera más indicados.

En síntesis

México cuenta con una tradición de producción y desarrollo curricular muy rica que se vincula tanto con la centralidad de esta política, como con la capacidad de producción y distribución de materiales y programas educativos.

Esa riqueza no tiene un impacto simétrico al potencial que podría alcanzar, y eso se debe fundamentalmente a las dificultades políticas de gobierno de sus dispositivos de gestión.

Las tensiones fundamentales del sistema educativo mexicano que presentamos en el subsistema de gobierno, se manifiestan en la problemática de este subsistema.

Por otra parte, es preciso resaltar que es el subsistema en el que se observa más claramente el intento de desarrollar un programa estratégico en dirección a la mejora de la calidad y equidad. Los cambios en los procesos de producción curricular hacia una mayor apertura y participación, el Programa Escuelas de Calidad, la nueva política de materiales que promueve un rol activo para los maestros y una mayor apertura en los procesos de mayor desarrollo y selección, las políticas de actualización centradas en las escuelas, el trabajo de reingeniería de la mesoestructura, son algunos indicadores de ese nuevo proyecto.

2.5 Subsistema de financiamiento

El subsistema de financiamiento educativo se refiere a los mecanismos y procedimientos de inversión educativa, dimensionando la cantidad, los modos y los rubros en los que se produce el gasto educativo. Asimismo, se analizan las responsabilidades de distintos actores en la toma de decisiones sobre el gasto educativo, y las reglas informales que orientan el ejercicio de estas atribuciones.

México hace un esfuerzo fiscal significativo para mejorar su educación, que se observa en el incremento del gasto educativo en los últimos años. Entre 2000 y 2005, el gasto educativo pasó del 6.4% al 7.3% del PBI, superando, los estándares internacionales para la región. El gasto promedio por estudiante es menor a la media de los países de la OCDE, aunque México es el país de dicha organización que destina el mayor porcentaje del gasto público a educación. Más allá de la demanda permanente de mayores recursos, la sociedad mexicana realiza un esfuerzo muy significativo para el mejoramiento de su sistema educativo, al menos si se lo analiza desde el punto de vista fiscal.

Esta inversión, por su parte, se compone en un 61.5% de gasto federal, 16.2% de gasto estatal, 0.1% de gasto municipal y 22.2% de gasto privado, lo que revela una participación principal del orden federal heredada de la tradición de centralización del sistema, que subyace al esquema de la federalización. El 64% del gasto público educativo se destina a educación básica. Esta distribución de los esfuerzos muestra que, a pesar del paso dado por el ANMEB, los servicios

educativos y las plantillas docentes transferidas, se financian principalmente a través de transferencias de recursos provenientes del nivel central, así como su expansión y los incrementos salariales.

En este sentido podemos afirmar que la federalización tiene una “debilidad” en tanto es la Federación quien asume los mayores costos y realiza los mayores esfuerzos de financiamiento del sistema.

Esta afirmación que acabamos de realizar, requiere ser matizada o al menos contextualizada. México presenta importantes diferencias entre las inversiones educativas que cada estado realiza y las asignaciones federales, lo que, frente a la diversidad de características y necesidades educativas y sociales de las entidades federativas, se traducen en brechas que se profundizan en términos de los recursos que recibe e invierte cada sistema educativo estatal.

En las asignaciones federales a los estados destinadas a educación existen disparidades significativas. El estado que ha sido más favorecido supera en más de tres veces la asignación del estado que ha recibido proporcionalmente menos recursos. También existe una fuerte disparidad entre el gasto público educativo que ejerce cada entidad federativa, variando entre una participación federal inferior al 2% del total del gasto público educativo en el estado, hasta una proporción superior a la tercera parte.

Las diferencias en el esfuerzo que realizan los estados para el financiamiento de sus sistemas educativos es muy importante, y eso puede ser un indicador de equidad en los esfuerzos, incluso puede ser la resultante de una política de compensación de asimetrías. Pero esta situación no encuentra articulación, incentivos, ni una definición estratégica del financiamiento federal.

Esta situación es producto de una acumulación de criterios y acuerdos de distribución históricamente consolidados, de la baja capacidad de algunos estados por promover el desarrollo de sus propios sistemas educativos estatales y de la complejidad de los mecanismos de distribución que no permiten establecer criterios claros y transparentes en la distribución de los recursos. Se parece más a una consecuencia de una multiplicidad de negociaciones “en corto”, que al diseño de una política de equidad en términos federales.

Por otra parte, la división de los rubros de inversión también se ve afectada por una distribución desigual. El orden federal es quien está en condiciones de efectuar mayoritariamente la inversión de capital, por la vía de la implementación de programas y políticas, en tanto que la casi totalidad de los recursos invertidos por los estados se destina al pago de salarios.

Asimismo, la pauta de crecimiento del financiamiento de la educación a nivel de los estados, de manera coherente con el principio de descentralización, tampoco se sujeta a un “Plan Federal” que regule centralmente el crecimiento de los recursos destinados nacionalmente al sistema educativo, o que defina una dinámica de relación federal. Y la inexistencia de dicho plan se ve afectada

también, porque el principal gasto que asume el sistema, que es el salarial, se define centralizadamente en las negociaciones de carácter nacional, que entran en colisión con cualquier pretensión de planeación del crecimiento de los sistemas educativos estatales.

Esta desarticulación entre recursos federales, estatales y privados se observa en el hecho de que a pesar de la importante inversión que realiza el estado mexicano en educación, la eficiencia en el uso de los recursos parece entrar en crisis. El hecho de que los directores de las escuelas dediquen buena parte de su tiempo a reunir recursos para garantizar el funcionamiento cotidiano de las escuelas, es una muestra de la necesidad de establecimiento de nuevas modalidades de planeación e implementación del gasto.

Esta situación es tributaria de la necesidad de definir nuevos equilibrios en materia de federalismo educativo. Y probablemente, indica la necesidad de repensar el modelo de financiamiento, partiendo de las necesidades de las escuelas, en términos de los compromisos de mejoramiento de calidad y equidad.

El modelo general de financiamiento no ha resuelto su opacidad, a pesar de las intenciones de dotarlo de mayor transparencia. En cada aspecto del modelo de financiamiento existen arenas de negociación, sobre la base de la superposición e inconsistencia de los sistemas de información, y de la dificultad de acordar criterios universales, simples, que faciliten la comprensión del conjunto de los actores.

En tal sentido, el modelo de financiamiento no está siendo aprovechado como una herramienta de política educativa. La falta de regulaciones claras, de incentivos explícitos, de regulaciones generales, no permite que la política de financiamiento, aporten al direccionamiento del sistema hacia sus objetivos.

Tal como explicábamos en el caso del subsistema de gobierno, en el caso del de financiamiento, se observa una transición, tanto en algunas prácticas como en los debates de los actores. El modelo de financiamiento del PEC, la discusión de un fondo directo de financiamiento de las escuelas, el aumento de la cantidad de programas con reglas de operaciones, los debates de las reuniones de secretarios acerca de la necesidad de avanzar hacia una negociación salarial por estado, son algunos indicadores de un proceso de transición en materia de financiamiento del sistema.

En síntesis

México realiza una notable inversión en materia de financiamiento de su educación básica. La misma recae fundamentalmente en los esfuerzos del gobierno federal.

No parece clara la articulación entre los esfuerzos federales y estatales, ni los incentivos que se encuentran incluidos en esa relación. Parte de estas

dificultades surgen de la necesidad de una discusión profunda de los equilibrios federales.

Esta desarticulación, dificulta la posibilidad de avanzar sobre mecanismos de planeamiento estratégico que asocien el destino, los modos de transferencia y ejecución de los recursos, a las necesidades del sistema.

Parece necesario avanzar hacia una redefinición de las regulaciones en materia de financiamiento, que simplifiquen la operación, la vuelvan más transparente, e instalen incentivos asociados a los objetivos de mejoramiento de la calidad y equidad en la educación mexicana.

Del mismo modo, resulta necesario definir parámetros de eficiencia del gasto, formulados a partir de los objetivos de política que se buscan. En tal sentido, los sistemas de información deben articularse de modo que pueda evaluarse de un modo simple, la eficiencia del gasto.

2.6 Subsistema de información y evaluación

El subsistema de información y evaluación involucra la consideración de los actores asociados a la producción, análisis y uso de la información educativa, así como a la producción y empleo de las evaluaciones de la calidad educativa, sus consecuencias y sus relaciones con otros subsistemas. También se tiene en consideración en este subsistema el conjunto de demandas de información efectivas o potenciales de distintos tomadores de decisiones.

La década de los noventa encuentra a México en una reforma de su educación Básica centrada en la búsqueda del mejoramiento de la calidad. En ese contexto, la SEP puso en marcha diversos dispositivos de evaluación de la calidad, que apuntaban a auditar los mejoramientos del sistema.

En el año 2002, se observa una gran diversidad de dispositivos puestos en marcha con dos instituciones nacionales responsables de la evaluación educativa: la Dirección General de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que hasta el año mencionado fue la sola responsable en este ámbito, y el recientemente creado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), un órgano gubernamental semi-autónomo que, si bien pertenece a la estructura funcional de la SEP, goza de mayores grados de autonomía administrativa y política, y cuenta entre sus órganos directivos con una Junta Directiva con representantes del estado y de la sociedad civil y un Consejo Técnico amplio y de alto nivel, con presencia internacional.

Aún cuando no efectúa evaluaciones en el nivel de la educación básica, el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL) desarrolla evaluaciones con impacto en el nivel, ya que a través de la aplicación de los exámenes EXANI evalúa las habilidades y competencias necesarias para el ingreso a la educación media – superior y superior.

Adicionalmente, las Secretarías de Educación de todos los estados de la Federación cuentan con direcciones de evaluación propias, de muy heterogénea fortaleza institucional y técnica y no en todos los casos, articulada con los dispositivos federales.

En este subsistema se implementa una variedad de instrumentos evaluativos, entre los que se cuentan: (1) Evaluación de los Factores de Aprovechamiento Escolar y Preparación Profesional del programa de Carrera Magisterial. (2) Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS). (3) Exámenes de ingreso a la Educación Media Superior y Superior desarrollados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Exani I y Exani II de CENEVAL). (4) Evaluaciones de alumnos y escuelas desarrolladas en el marco de programas compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) (Evaluación de los aprendizajes en las escuelas del Programa para Abatir el Rezago Educativo –PARE), y Programa de Evaluación de la Educación Primaria –EVEP-. 3º y 6º grado, español y matemática. (5) Pruebas de aprendizaje denominadas Estándares Nacionales de Español y Matemáticas (6) El INEE desarrolla a partir de 2003 las pruebas *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale*, que sustituyen a las llamadas Estándares Nacionales). (7) Pruebas internacionales TIMSS (de la IEA), PISA (de la OECD) y LLECE (de UNESCO) (8) Pruebas ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares, diseñada por la Dirección General de Evaluación).

La multiplicidad de instrumentos y situaciones de evaluación muestra un interés creciente de la sociedad mexicana, o al menos de sus elites, por la mejora de la calidad educativa. Pero al mismo tiempo, dicha multiplicidad produce frecuentes superposiciones e inconsistencias. Distintas evaluaciones son administradas a los mismos niveles y años, con finalidades superpuestas. Desde la divulgación de resultados a la opinión pública, hasta las definiciones del puntaje de Carrera Magisterial, se yuxtaponen usos de las evaluaciones que no se articulan en un sistema coherente.

Esta situación dificulta la conformación de un sistema de información que apoye la toma de decisiones estratégicas, puesto que cada decisión se apoya en una evaluación ad hoc, muchas veces inconsistente con el resto de los instrumentos, instituciones o prácticas de evaluación.

De acuerdo a la información que hemos recogido, esta desarticulación del subsistema no se debe a debilidades técnicas. Por el contrario, las agencias encargadas de la evaluación disponen de una importante dotación de recursos técnicos y financieros adecuados al cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, no se observan políticas integrales de promoción del uso de la información, ni una sistematización de los usuarios, sobre todo en atención a las demandas para la toma de decisiones.

En este sentido, podríamos afirmar que el sistema educativo mexicano cuenta con muchos más datos que los que utiliza y que tiene muchas dificultades para

transformar los datos en información es decir, en tableros articulados que permitan tomar decisiones. Al mismo tiempo, también es cierto, que las posibilidades de toma de decisiones están sumamente limitadas a lo largo de un sistema, que todavía no ha cambiado algunas de las tendencias a la alta verticalidad con la que fue construido.

Esta desarticulación del subsistema se registra también en relación con los otros subsistemas. En este sentido, la toma de decisiones en los subsistemas de recursos humanos, currículum o financiamiento se remite a fuentes variadas, muchas veces diferentes, de las agencias que tienen por función principal producir información educativa. De este modo, resulta difícil racionalizar procesos de planificación, integrar políticas y determinar el impacto de las mismas.

Frente a este panorama parece necesario elaborar un plan estratégico que parta de una articulación interna de los sistemas de evaluación e información, y que se oriente en el sentido de proveer información sustantiva y oportuna a los tomadores de decisiones. Un plan de este tipo puede requerir además la formación del usuario, desarrollando además una política activa destinada a promover el uso de la información, que genere mayores condiciones de legitimidad de la información producida y al mismo tiempo, un sistema en que la información sea un insumo para actores en condiciones de tomar decisiones.

2.7 Conclusiones

EL sistema educativo mexicano ha ingresado en los últimos años en un proceso de transformación de muchas de las tendencias históricas que lo constituyeron desde sus orígenes.

La herencia de muchos años de un estado asociado a un partido y a múltiples organizaciones sociales de un modo poco diferenciado, aparece en tensión con un intento de organización republicana. Esta tensión se observa principalmente, en las relaciones entre la SEP y el SNTE, que tienen importantes efectos sobre las dificultades de gobernabilidad del subsistema de recursos humanos, generan inconvenientes para mejorar los procesos de gestión curricular y afectan la gobernabilidad sobre el modelo de financiamiento, entre otras dificultades.

La tradición educativa en México, muestra un sistema que surge municipalizado y que ingresa después, como la mayoría de las políticas públicas, en un proceso de fuerte centralización. La década del 90 puede ser señalada como el momento en que se observa la tendencia más definida a la descentralización de las políticas y las responsabilidades. En el caso del sistema educativo, y en particular el de Educación Básica, ese proceso requiere ser revisado y profundizado. La actual división de tareas entre la federación y los estados, la

dinámica e incentivos de esa relación, no parecen ser sinérgicos con los objetivos estratégicos del sistema. Estas dificultades y desarticulación, tienen efectos importantes sobre las posibilidades de mejorar el subsistema de financiamiento, sobre la articulación de los procesos de gestión curricular, sobre la explicitación de responsabilidades y establecimiento de incentivos en materia de Recursos Humanos, y sobre la articulación de los dispositivos de información y evaluación, entre otros.

Por último, la tendencia histórica a la verticalidad como modelo de organización parece encontrarse tensionada por la búsqueda de modelos de mayor horizontalidad y participación social. Esta búsqueda de equilibrios afecta los intentos de cambio del modelo de gestión de las escuelas, de la reorganización de la mesoestructura y de la organización del sistema de recursos humanos.

El sistema educativo mexicano cuenta con una notable riqueza en términos de equipos técnicos, recursos, materiales y desarrollos. Sin duda, las tensiones que acabamos de describir, afectan las posibilidades de que el sistema desarrolle de un mejor modo las potencialidades con las que cuenta.

Se puede afirmar que la clave de reorganización del sistema, pasa por su subsistema de gobierno, y requiere un ordenamiento de las relaciones y la dinámica de articulación de los diferentes subsistemas.

Sin duda, esta es una tarea compleja porque muchos de los elementos que requieren ser observados, son productos de construcciones históricas con fuertes anclajes culturales, que resultan complejos de transformar, o al menos, que requieren tiempos largos para realizar dichas modificaciones.

Los espacios de participación social o de integración de actores extra-estatales pueden ser vistos como herramientas apropiadas para esta etapa. Experiencias como el INEE, modelos como el PEC, dispositivos como el de selección de bibliotecas de aula, regulaciones como las del ingreso a plaza, son modelos que permiten potenciar políticas de mejoramiento en relación a los objetivos buscados.

Sin duda, el sistema educativo mexicano muestra una enorme potencialidad de cambio, se encuentra en un proceso de transición y cuenta con los recursos para realizar las transformaciones que se propone. Probablemente se trate de decisiones estratégicas en sus modelos de organizaciones que permitan que el mejoramiento de la calidad y el aumento de la calidad, sean efectivos.

La planeación estratégica que se realice debe comenzar por la escuela, es decir, debe pensarse el sistema a partir de las necesidades que las escuelas tienen para garantizar los objetivos que se persiguen. A partir de dicha definición, deberá pensarse el modo en que el estado se organice para darle servicio y apoyo a las escuelas, y al mismo tiempo, para brindarle dirección y sentido estratégico a dichas instituciones, de modo que puedan cumplir con su función.

3. INFORME DE CONTEXTO

3.1 Algunas referencias históricas de la educación en México.

La evaluación estructural del sistema educativo mexicano exige presentar la matriz sociohistórica sobre la cual se constituye. Gran parte de las características actuales del sistema educativo mexicano son tributarias de las condiciones históricas que caracterizan su fundación, el modelo de relación entre el Estado y la sociedad civil, y el lugar de las instituciones y subsistemas educativos en esa relación.

A pesar de contar con antecedentes importantes, es a partir de la Revolución Mexicana que se echan las bases de un aparato institucional estable, y comienza la construcción de un sistema educativo nacional. El ideario revolucionario incluía un énfasis particular en un sentimiento nacionalista, un sentido popular y una definida proyección social.

La pretensión revolucionaria de conquistar la justicia social, tuvo sus proyecciones en la difusión de la noción de educación popular. Sobre la base de esta idea, en el marco de la Revolución se produjo una expansión de la escuela rudimentaria, traduciendo educación popular en escuela rural a partir de los años 20.

La incorporación de todos los miembros de la Nación a la instrucción pública obligatoria sería el mecanismo privilegiado para la producción de una identidad nacional homogénea. Junto con este elemento, la noción de educación popular se asocia fuertemente a los principios de una instrucción primaria laica, gratuita y obligatoria.

En términos educativos la Constitución de 1917 responsabilizaba explícitamente a los municipios del sostenimiento de la educación elemental, aún cuando, en su inmensa mayoría, éstos eran absolutamente incapaces de gestionar y menos aún de financiar la función educativa más elemental.

En 1920, José Vasconcelos elevó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que pretendía simultáneamente “desmunicipalizar” la educación, crear una Secretaría de Educación a nivel federal que pudiese trabajar en términos de asignar alguna coherencia al estado de cosas del momento y, al mismo tiempo, respetar la soberanía de los estados que tan celosamente era reivindicada en esos momentos por muchos de ellos.

El proyecto vasconcelista no fue aprobado. De él sólo se conservó la necesidad de creación de la SEP a la que se facultó ampliamente para crear escuelas y legislar sobre cualquier materia sin mengua de las soberanías estatales.

En los hechos, la SEP funcionó desde ese momento y prácticamente hasta 1992 como la instancia promotora de la organización del sistema educativo mexicano y como un poderoso instrumento centralizador tanto de las atribuciones normativas como de los recursos y de la capacidad de operación del aparato educativo.

Desde la presidencia de Obregón en adelante, México se adentraba en un proceso de reconstrucción de un aparato de Estado moderno fuertemente marcado por la derrota de la mayoría de las fuerzas políticas regionales y por la imposición del ejército nacional sobre todos sus contendientes. La tendencia a la centralización no era un problema del sistema educativo; la centralización era un proceso incontenible porque era el resultado de la modalidad histórica que había tomado la finalización del conflicto revolucionario y este era un dato que ninguna voluntad descentralizadora podría revertir.

Desde el punto de vista institucional, en gran medida la tensión entre centralización y descentralización se fue expresando paulatinamente en una suerte de sistema educativo “co-gobernado” en el cual el SNTE promovió sistemáticamente una política centralizadora y la SEP, con distintos énfasis, impulsó con cierta regularidad medidas tendientes a avanzar en el sentido de la descentralización.

Fue necesario esperar hasta 1978, en la gestión de Fernando Solana, para ver aparecer, siempre en medio de una fuerte tendencia centrípeta impulsada por el SNTE y diversos sectores del partido de gobierno, alguna medida orientada a la descentralización del sistema educativo mexicano.

La creación de 31 Coordinaciones Generales sitios en los estados y ya no en el Distrito Federal constituyó el primer paso hacia una política descentralizadora relativamente significativa. Los Coordinadores Generales seguían siendo directamente dependientes del Secretario de Educación, pero disponían por primera vez de un ámbito de competencias relativamente amplio para la toma de decisiones. Sin embargo, estas nuevas figuras desconcentradas no tenían relación ni de coordinación, ni menos aún de subordinación, con las autoridades estatales.

La “desconcentración” logró establecer, al menos en la norma, la legitimidad de una autoridad estatal superior a las instancias controladas por el sindicato y, en algunos casos, consiguió efectivamente acercar las decisiones de política educativa a las realidades locales.

A pesar de intentos recurrentes por acentuar el proceso de descentralización a lo largo de la década de 1980, continuaron funcionando en paralelo el sistema

federal centralizado y el sistema estatal recientemente creado. Pero el punto decisivo eran las carencias financieras del intento descentralizador: la dependencia creciente de los recursos federales para operar los centros educativos no se detuvo, la asignación de docentes egresados de las escuelas normales siguió siendo caótica, y las disparidades escalafonarias se hicieron más notorias.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica y Normal (ANMEB) de enero de 1992, marcó el inicio de una nueva etapa en las tensiones reguladoras de la distribución de los recursos educativos. Dicha etapa se caracteriza por dar inicio a un primer proceso de concertación entre la SEP a nivel federal y las distintas entidades federativas del país en lo relativo a la distribución de los recursos y atribuciones sobre los servicios educativos.

La distribución de competencias que el mencionado acuerdo establece intenta distribuir, con cierta racionalidad, las modalidades de intervención de los distintos niveles del sistema educativo.

A la Federación corresponde regular la normatividad general del sistema, formular los planes y programas y evaluar el funcionamiento del sistema en su conjunto; a los estados compete operar los aparatos de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, normal, indígena y especial. Las entidades federativas se tornan igualmente responsables de ciertas funciones técnicas, administrativas y financieras, al tiempo que adquieren capacidad para proponer contenidos programáticos de corte regional.

Para que el ANMEB pudiese funcionar, fue necesario establecer entre los dos niveles de gobierno, el federal y el estatal, tres grandes compromisos políticos que parecen haber sido los viabilizadores de este primer paso significativo:

- el reconocimiento del SNTE como el único titular de las relaciones laborales del personal docente en todo el país,
- el acuerdo en que la SEP, desde el nivel federal, acordaría la entrega de mayores recursos a las entidades federativas y a las regiones menos desarrolladas y donde el servicio educativo necesitase de mayores recursos, y
- el compromiso de ambos niveles de fomentar la participación social en el apoyo al desarrollo de la educación.

El cambio político que eclosionó en México con las elecciones nacionales de 2000 permite observar una línea de fractura en aquella matriz histórica centrada en el Estado. En el seno mismo de una sociedad atravesada por formas tradicionales de organización de sus relaciones sociales, es posible observar un tránsito a decisiones divergentes de aquellas que promovió históricamente el aparato estatal. Se trata de una sociedad en la que los cambios se están experimentando con distintas velocidades. Mientras que elementos tradicionales de la cultura mexicana se encuentran plenamente vigentes, la misma sociedad habilita el cambio político después de décadas de

continuidad. Esta situación paradójica resulta una oportunidad, en el sentido de que permite reconocer un punto de apoyo para transformaciones profundas en aspectos institucionales, políticos y educativos, pero también puede acentuar la fragmentación de un país complejo y diverso.

En el seno de estas transformaciones que se vislumbran, la agenda educativa se ve tensionada entre las demandas y necesidades de una sociedad cerrada y tradicional, y un proceso de democratización hacia una sociedad más abierta, con formas de ciudadanía política plena y reconocimiento de su pluralidad cultural. En este marco general, la modernización económica y social de México, acelerada en la segunda mitad del siglo XX y acompañada por procesos de reforma estatal y de cambio político al finalizar dicho siglo, fueron abriendo el espacio a la transformación del sistema educativo en 1992 y a su profundización al comenzar el siglo XXI.

3.2 La actualidad del sistema educativo mexicano.

La educación está establecida como un derecho de todos los ciudadanos, con rango constitucional (Art. 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). La educación primaria y secundaria es obligatoria. La educación prestada por el Estado es gratuita y laica. Desde 1992, la totalidad de los servicios educativos de la Federación se encuentran a cargo de las entidades federativas, constituyendo una importante modificación a la tradición centralista de la educación del país.

Políticamente, México se encuentra dividido en 31 entidades federativas y un Distrito Federal.

En el año 2004, México contaba con una población total de 105.3 millones de personas. De estos, 26.4 millones de habitantes se encuentran en edad de recibir educación básica. Una simple lectura del volumen poblacional por edad de 0 a 17 años, revela que el tamaño de la población entre 3 y 17 años es relativamente estable (entre 2 y 2.3 millones de habitantes por cohorte de edad). Sin embargo, la población en edad escolar inicial, entre 0 y 2 años, decrece sustancialmente. Esto incidirá en los años próximos en una menor presión sobre el nivel inicial. Paralelamente, las cohortes más numerosas son las que corresponden a los 9, 10 y 11 años, que en los próximos años presionarán sobre el nivel de educación secundaria con un incremento de la demanda educativa potencial.

En México hay un 10.4% de población indígena. La mayor parte de estos grupos se concentra en las edades entre 0 y 14 años y asciende a 4 millones de niños. En el territorio, estos grupos no presentan una distribución homogénea. Más del 50% de la población indígena se concentra en los estados de Yucatán, Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas, Campeche, Hidalgo y Puebla.

Para atender a esta demanda educativa, el sistema educativo mexicano, en sus modalidades escolarizada y no escolarizada, se estructura en tres niveles:

1. Educación Básica, que comprende a preescolar, primaria y secundaria.
2. Educación Media Superior, que se refiere a profesional, técnica, bachillerato general y tecnológica.
3. Educación Superior, constituida por Licenciatura Normal, Licenciatura Universitaria y Tecnológica, así como Posgrado.

Al comienzo del ciclo escolar 2004 – 2005 el sistema educativo en la escala nacional reunió cerca de 35.230.000 alumnos en el conjunto total de los servicios que ofrece. En los servicios escolarizados el número de alumnos ascendía a 31.816.989. Los maestros a cargo de estos servicios eran 1.614.748 en 231.367 escuelas.

La educación básica es la de mayores proporciones del sistema escolarizado. Al inicio del ciclo se concentraron en la educación básica 24.634.065 alumnos, el 77.4% de los alumnos de todo el sistema escolarizado. Asimismo, reunió un total de 1.078.942 maestros (66.8%) y 208.830 escuelas (90.3%). A la vez, en el conjunto de la educación básica, el nivel primario es el de mayor tamaño, concentrando a 14.652.879 alumnos, que representan el 59.5% de la población escolar en el nivel básico y el 46.1% del total de los alumnos escolarizados en los tres niveles. Preescolar con 4.086.828 estudiantes y secundaria con 5.894.358, representan respectivamente 12.8% y 18.5% de la matrícula total escolarizada.

El sistema educativo mexicano se encuentra predominantemente gestionado por el sector público. Casi el 90% de la matrícula corresponde a instituciones públicas, que dependen predominantemente de los estados. La menor proporción del sistema público se registra en el nivel de la educación media superior, donde llega al 80%.

En los últimos 15 años, el sistema educativo mexicano ha experimentado un gran crecimiento en los niveles preescolar y secundaria, y mucho más acentuado en el nivel de educación media – superior. Entre 1990 y 2000 la matrícula de este último nivel se incrementó en un 40.7% y entre 2000 y 2004 en un 20%. Comparativamente, el nivel de educación primaria ha experimentado un estancamiento en cuanto al crecimiento de matrícula en el mismo período. Esto puede deberse a la alta cobertura histórica del nivel, frente a los esfuerzos acusados en el resto del sistema.

4. LOS SUBSISTEMAS

4. 1. SUBSISTEMA DE GOBIERNO

4.1.1 Claves de análisis.

- ¿Cuál es la autonomía del gobierno del sistema educativo respecto de otros actores del entorno (otros poderes de gobierno, otras carteras del ejecutivo, otros niveles de gobierno, sindicatos, ONG, actores de la sociedad civil y empresarios)?
- ¿Qué grado de control muestra el gobierno del sistema educativo sobre el resto de los subsistemas y los actores que lo componen (grado de gobernabilidad del sistema)?
- ¿Cuáles son las principales oportunidades y obstáculos enfrentados por la política educativa (grados de acompañamiento y oposición esperables)?

4.1.2 Limitada autonomía en el gobierno educativo.

¿Cuál es la autonomía del gobierno del sistema educativo respecto de otros actores del entorno (otros poderes de gobierno, otras carteras del ejecutivo, otros niveles de gobierno, sindicatos, OMDs, actores de la sociedad civil y empresarios)?

- **La presencia protagónica de la SEP en la política educativa se comprende por referencia a su papel histórico.** La SEP fue creada en 1921, por iniciativa de José Vasconcelos. La Constitución Política de 1917, consecuencia directa de la Revolución Mexicana, establecía la responsabilidad de los municipios sobre la educación primaria. Sin embargo, en corto tiempo se hizo evidente que el sostenimiento de los servicios educativos requeriría del apoyo federal. La SEP se constituyó para cubrir este déficit inicial de los municipios y los estados, pero rápidamente pasó a asumir el papel del centro dinamizador del sistema educativo.

Esta concentración de la responsabilidad sobre el sostenimiento del sistema, supuso también una concentración de las decisiones. Además de crear y financiar la mayoría de los servicios educativos, la SEP desarrolló una política de libro de texto único y gratuito. Esta medida fue un factor de uniformidad del sistema, y a lo largo del siglo XX le permitió a la SEP ejercer un fuerte control sobre los contenidos de enseñanza, sobre el que se apoyó, además, la definición nacional del currículum.

Como consecuencia de la concentración de las responsabilidades (sobre todo en aspectos curriculares y de planeamiento), la SEP constituyó fuertes equipos y cuadros técnicos, generó importantes capacidades para la producción de recursos y materiales, y dispuso de una cantidad creciente de recursos financieros.

A lo largo del siglo XX, este proceso determinó el fortalecimiento de la Secretaría como actor casi excluyente de la política educativa. Asimismo, supuso la debilidad relativa de otros actores, como estados o municipios que, con baja responsabilidad sobre la expansión educativa, no lograron constituir capacidades técnicas ni recursos estratégicos. Las propias autoridades educativas estatales desarrollaron, en general, una cultura de dependencia de las definiciones del orden nacional.

Históricamente, entonces, el papel de la SEP fue tributario de la matriz revolucionaria de homogeneización y concentración, la que fue funcional con la importante expansión del sistema educativo mexicano a lo largo del siglo XX.

▪ **Desde mediados del siglo XX, el SNTE ha tenido un peso creciente en el gobierno educativo, al punto de disponer de un poder de veto sobre decisiones estratégicas de política educativa.** En 1943 se fundó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) durante el gobierno de Ávila Camacho. El gobierno federal tuvo particular interés en impulsar la creación de este Sindicato, que implicaría la unificación de la representación magisterial.

El SNTE surgió con un carácter monopólico garantizado por el Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado, vigente desde 1938, no admitiéndose en dicha reglamentación la formación de sindicatos minoritarios. Otra característica saliente del SNTE era el carácter vitalicio de la afiliación, ya que si bien ésta era voluntaria, la desafiliación estaba prohibida salvo en casos de expulsión.

Desde su origen, el SNTE recibió recursos directamente del Estado mexicano. Además, articuló sus cuadros dirigentes con la conducción de la SEP y dio apoyo orgánico al partido de gobierno, el PRI. En esta densa red de relaciones corporativas, y en un período de expansión del sistema educativo, el SNTE fue fortaleciéndose sin mayores obstáculos, y se hizo cada vez más difícil distinguir entre el ámbito de la representación sindical y el de la administración educativa.

En este proceso, el sindicato logró control sobre algunos aspectos decisivos del sistema. Controla la mayor parte de la provisión de las plazas. Dependen de la propuesta sindical el 50% de las plazas nuevas, y el 100% de las plazas debidas a las "incidencias" (renuncias, fallecimientos, invalidez). Además, el sindicato tiene fuerte peso en la promoción escalafonaria de los maestros (de maestro a director, de director a supervisor, etc.), por su participación en las comisiones mixtas del escalafón.

En consecuencia, el Sindicato presenta: (1) una base de membresía amplia, con una fuente de recursos económicos muy importante, (2) control sobre el funcionamiento escolar, (3) información de primera mano sobre el cotidiano escolar (movimiento de plazas, cobertura, conflictos en las escuelas, etc.), (4) fuerte presencia en la mesoestructura (directivos, jefes de enseñanza y supervisores tienen un compromiso importante con el sindicato por su intervención en los mecanismos de promoción).

En este sentido, el SNTE se constituye en un actor con capacidad de veto para la política educativa, y tanto en los espacios en que la propia normativa le da el espacio como en aquellos otros en los que la ejerce más allá de las regulaciones, el sindicato representa una verdadera limitación para el ejercicio del gobierno de la política educativa por parte de la SEP.

Las señales de esta capacidad de veto pueden observarse en temas como el mantenimiento de la negociación salarial nacional, a pesar de la federalización propuesta por el ANMEB para la gestión de las escuelas, los cambios que la carrera magisterial sufrió entre su diseño original y el modelo de aplicación que tuvo finalmente, o en el de los condicionantes a la implementación de la reforma de la educación secundaria.

Sin duda, la relación SEP-SNTE, está sometida a las tensiones del cambio de modelo político que ha comenzado a experimentar México desde la salida del PRI del gobierno. El hecho de que SEP, SNTE y partido no tengan la misma autoridad, pone en tensión el modelo movimientista que durante décadas tuvo la política pública en México. En este sentido, parecería que la tensión con un modelo de organización republicano, hace que los términos de esa relación necesiten ser revisados. La idea de que los actores “aclaren” sus espacios y la SEP gane autonomía para la toma de decisiones, se plantea como un capítulo necesario para mejorar la gobernabilidad del sistema.

- **El ANMEB ha puesto en marcha el proceso de federalización del sistema educativo mexicano.** En este caso, la federalización debe ser entendida en un sentido inverso a la de Vasconcelos; ahora se trata de que los estados asuman la responsabilidad sobre la operación de las escuelas.

Los movimientos hacia la descentralización se registran en México desde la década del '70. Sin embargo, por lo general, fueron iniciativas de desconcentración administrativa que multiplicaron las instancias de control burocrático sobre el territorio (creación de delegaciones SEP en los estados, con atribuciones administrativas, por ejemplo).

La descentralización iniciada con el ANMEB transfiere responsabilidad a entidades como los estados con otros grados de autonomía política y

representatividad. En este sentido, el proceso incluye un nuevo actor político con capacidad de toma de decisiones, de demanda y de participación en la definición de las políticas. La construcción de un modelo federal para las políticas educativas es un proceso que se está dando en México, y que parece requerir algunas definiciones que aún no se han dado.

Las entidades asumen responsabilidades sobre una parte de las políticas, la Federación sobre otras, pero no parece que esa relación sea parte de un contrato claro en el que cada una de las partes pueda hacerse responsable de los resultados educativos integralmente.

Las relaciones entre las secretarías estatales y la SEP no tienen pautas o esquemas que las sinteticen, sino que son un numeroso conjunto de acuerdos que fijan esquemas diferentes en los distintos temas o programas. Al mismo tiempo, buena parte de ellas terminan definiéndose “en corto” y los acuerdos pre-establecidos no aparecen como presupuestos para el conjunto de los actores, sino que cada uno conoce la pauta o el acuerdo establecido dentro de cierto programa. En tal sentido, la SEP se reserva un importante margen de autonomía, dado que tiene “la última palabra” sobre buena parte de los temas, y puede utilizar diferentes criterios para las diferentes mesas de negociación.

Se observa en los últimos años un avance importante hacia un modelo de relación federal de mayor dinámica, de construcción colectiva, que opera sobre la base de acuerdos. La puesta en marcha de la CONAEDU, su esquema de operación, los diálogos nacionales de política educativa, las reuniones de trabajo con subsecretarios, la participación de los estados en la discusión de las reglas de operación de algunos programas, son algunos indicadores y ejemplos de un nuevo modelo de relación federal.

De todos modos, parece necesario revisar los términos de la división de responsabilidades entre las secretarías estatales y la SEP. Ni las primeras pueden garantizar la responsabilidad por los resultados educativos de sus alumnos, ni la SEP puede operar como compensador, regulador y garante de la equidad en el sistema.

En el caso de las secretarías estatales, su control sobre las políticas vinculadas a los maestros es muy bajo, dado que la negociación salarial y el manejo de la carrera magisterial, entre otros elementos, han quedado en manos de la federación. Y tomando en consideración el peso del costo laboral en el presupuesto educativo, podemos decir que cuentan con muy baja capacidad de planeación.

En el caso de la SEP, ha quedado en sus manos la responsabilidad de gestión de programas, la negociación salarial, el manejo de la mayor parte de los recursos, pero tiene muy baja capacidad de influencia sobre la vida cotidiana de las escuelas. Las políticas de materiales educativos y algunos programas,

aparecen como algunos de los pocos modos de intervención directa en las aulas con que cuenta la autoridad federal.

En tal sentido cabe señalar que no aparecen establecidos, en forma clara, los roles de los distintos polos de la relación federal, no parece posible definir conceptualmente las funciones sistémicas. Al mismo tiempo, dicha división de tareas no parece haber contribuido a una mayor autonomía o cercanía de la autoridad con las escuelas, objetivo esperable de un proceso de descentralización.

Finalmente, podemos decir que la SEP cuenta con un importante grado de autonomía para la toma de decisiones en relación con los estados, pero dicha relación requiere que se introduzcan cambios para que opere como un acuerdo de partes con reglas que definen los incentivos y roles necesarios para el mejoramiento del sistema.

- **La SEP cuenta con una autonomía limitada respecto del parlamento, dado que el mismo cuenta con importantes potestades en materia presupuestaria.** Las decisiones parlamentarias son de alta especificidad respecto de los recursos y sus destinos. En muchos casos, dichas decisiones no aparecen articuladas con la planeación del gobierno federal. Incluso, en algunas situaciones, el peso de los diputados vinculados al SNTE es más definitorio que la voluntad de las propias autoridades federales para definir rubros de inversión. En tal sentido, las amplias facultades parlamentarias en materia presupuestaria resultan una cierta interferencia sobre las potestades de la SEP para la gobernabilidad del sistema.

- **Otros actores, como las organizaciones de la sociedad civil o las instituciones académicas tienen una participación limitada en el gobierno de la educación, aunque allí también se registran iniciativas parciales, tendientes a la incorporación de actores del mundo académico a la definición o el monitoreo de programas, productos y políticas.** La reforma de la educación secundaria registró un proceso en el cual, tras definiciones iniciales producidas por la SEP, se registraron críticas a distintos aspectos de la propuesta curricular. Con el objeto de dotar de mayor legitimidad al proceso, se realizaron consultas a academias y otras instituciones. Otro ejemplo en este sentido, es la conformación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que cuenta con un organismo técnico, un Consejo Técnico y un Consejo Consultivo, integrados por funcionarios y especialistas académicos e investigadores.

Estas iniciativas forman parte de un movimiento generalizado de apertura de la toma de decisiones hacia nuevos actores. Se trata de prácticas que pueden consolidar la transparencia y la rendición de cuentas, y modificar una cultura de opacidad arraigada en el sistema educativo.

Sin embargo, en la actualidad, estos otros actores no tienen una participación decisiva en la formulación de los temas estratégicos de la agenda educativa, aún cuando pareciera que esos espacios pueden ser ámbitos de alta gobernabilidad de la SEP en relación a otros actores con poder de veto. Es importante que la SEP pueda dedicar una atención especial a la constitución de espacios institucionales para integrar a la sociedad civil, dado que tanto en el sistema educativo como en las políticas públicas en general, dicha incorporación puede darle mayor gobernabilidad republicana.

▪ **Por debajo de esta correlación de fuerzas entre los actores educativos, persiste una cultura de la negociación “en corto”, que dificulta el establecimiento de pautas e incentivos para el funcionamiento del sistema.** Un caso sintomático de este tipo de cultura, es el programa de Carrera Magisterial que se propuso como un sistema de incentivos salariales a los maestros, asociado a procesos de mejora de la calidad, preparación profesional y actualización. Sin embargo, la implementación de la Carrera Magisterial se vio atada desde el comienzo, a las condiciones impuestas por la cultura corporativa: la “negociación en corto”, la reformulación de los ítems a considerar en la calificación de los docentes, el peso asignado a factores que no se relacionan directamente con la actividad del maestro en el salón de clase, desvirtuaron los propósitos declarados del programa, convirtiéndolo en una arena de negociación por mejoras salariales a los docentes incorporados.

En este sentido, el programa de Carrera Magisterial constituye un ejemplo sintomático de la política educativa en transición. Las intenciones apuntan a la construcción de sistemas de incentivos, promover la calidad a partir del compromiso creciente de los actores. Pero luego, dichas intenciones se enfrentan a prácticas heredadas de la tradición corporativa del sistema.

Se observa así que, iniciativas tendientes a instalar nuevos modos de gobernabilidad del sistema deben enfrentar una cultura arraigada en los niveles macro y micro del sistema educativo, centrada en la “negociación en corto”, las presiones corporativas, lo que dificulta además, la adopción de un papel normativo por parte del Estado.

4.1.3 El control sobre los diferentes subsistemas

¿Qué grado de control muestra el gobierno del sistema educativo sobre el resto de los subsistemas y los actores que lo componen (grado de gobernabilidad del sistema)?

La gran dimensión y complejidad del sistema educativo mexicano plantean serias dificultades para su gobierno y control. La intención de salir de un modelo vertical y homogéneo, hace más difícil aún la gestión del sistema.

A continuación plantearemos el eje vinculado al control que la SEP ejerce sobre los distintos subsistemas considerados en esta propuesta de evaluación del sistema educativo mexicano.

- En el caso del subsistema de **recursos humanos**, la SEP ejerce un control limitado sobre algunos de los aspectos estratégicos.

La formación inicial de los docentes es gestionada por múltiples instituciones como las escuelas normales, las escuelas normales rurales, la Universidad Pedagógica Nacional, entre otras. La mayoría de estas instituciones salvo la UPN y las universidades, dependen de las secretarías estatales.

La regulación de las mismas por parte de la SEP, es realizada fundamentalmente a través de la producción curricular, sin tener control efectivo sobre la calidad, orientación y la cantidad de los recursos en formación. Recientemente, además, se ha avanzado en la formulación de una evaluación de ingreso a la formación, pero su aplicación por parte de los estados aún no se ha generalizado. Las escuelas normales son reconocidas en el sistema, como instituciones muy vinculadas a la estructura del SNTE.

En cuanto al acceso a las plazas, como ya se ha señalado, el peso del SNTE parece definitorio. El 50% de las plazas nuevas y el 100% de las plazas debidas a incidencias dependen del sindicato. Para lograr un mayor control sobre este aspecto, la SEP ha generado una evaluación estandarizada de acceso a las plazas, cuya aplicación depende de los estados. En algunas entidades federativas se comenzó su implementación, buscando dotar al mecanismo de acceso a las plazas de mayor transparencia. Para ello, además, se han publicado los resultados de las evaluaciones. Se trata adicionalmente, de ejercer presión social sobre los mecanismos discrecionales con los que el sindicato decide la cobertura de las plazas. Sin embargo, hasta la actualidad, estos mecanismos no parecen haber dado frutos significativos, aunque se observa una tendencia creciente en esa dirección.

En cuanto a la regulación de la carrera profesional, tanto los mecanismos escalafonarios como el programa de incentivos de Carrera Magisterial se hallan fuertemente condicionados por las mesas mixtas SEP – SNTE. Allí, la influencia sindical también resulta notable, y el control de la SEP sobre este aspecto del subsistema se encuentra fuertemente condicionado. La influencia del sindicato se apoya, en este caso, en aquella cultura de la negociación mencionada más arriba, dificultando la instalación de mecanismos de mejora basados en incentivos.

Quizás el caso en donde parece haber mayores avances en el gobierno del subsistema es en la formación continua. Allí, las modificaciones recientes operadas en el PRONAP han logrado una mayor incidencia de las definiciones políticas emanadas del gobierno educativo. La idea de centrar la formación continua en las escuelas, parece estar dando resultados, ya que, como ha sido observado en el contexto de la misión, esta reorientación es percibida favorablemente por los actores escolares y los trayectos institucionales empiezan a ganar en pertinencia respecto de los procesos de las escuelas.

- Respecto del subsistema de evaluación e información, empieza a ser considerado como herramienta destinada a la transparencia, la rendición de cuentas y el establecimiento de criterios y normas objetivas. En este sentido, este subsistema resulta estratégico en función de algunos de los nuevos lineamientos de política que se quieren introducir, pues estas herramientas pueden asumir una creciente importancia en la construcción de un modelo republicano de gobierno.

- Respecto del **subsistema de financiamiento** el control de la SEP parece ser importante. Una de las limitaciones que encuentra para ejercer el control del modelo financiamiento está dada por el Presupuesto de Egresos de la Federación y por las relaciones con la Secretaría de Hacienda.

En el caso del presupuesto de egresos, las negociaciones con la comisión de educación se plantean como vía para el establecimiento de acuerdos. Las mismas no resultan absolutamente controlables para la SEP y en general, es preciso establecer consensos que contemplen las necesidades de los diputados.

En el caso de la Secretaría de Hacienda, los límites están más centrados en la calendarización y ejecución efectiva de los recursos, que en la calidad o el tipo de gastos que se ejercen. En tal sentido, la posición observada en la Secretaría de Hacienda es la de controlar las principales “llaves” del gasto, como son los montos que se asignan a Carrera Magisterial y los de la negociación salarial.

En ambos casos el sindicato es un interlocutor importante dado que los diputados vinculados al SNTE actúan articulados en la comisión de educación, representando los intereses de su organización en la negociación presupuestal, como en los acuerdos de la negociación salarial, que son centrales para garantizar la ejecución del gasto.

El mayor esfuerzo de financiamiento del sistema educativo mexicano recae en el nivel federal y los acuerdos entre federación y estados son radiales en el sentido de que, más allá de fórmulas pre-establecidas, existe un margen de negociación “en corto” con cada estado, que permite a la SEP retener un importante manejo y control sobre la distribución federal de los recursos.

Los únicos espacios en los que esto ocurre de otro modo son los programas con reglas de operación, en los que se explicitan las condiciones de la relación federal, y aquellos en los que existe algún tipo de paripasu financiero en el aporte de los fondos. De todos modos, en este último caso también existen mecanismos de composición cuando la situación de los estados se dificulta en términos de la ejecución de sus aportes.

En el caso del Programa de Escuelas de Calidad (PEC) el modelo de financiamiento desempeña un papel en la gestión de las instituciones educativas. La mejora de la misma involucra, entre otros aspectos, la gestión y administración de los recursos financieros, y la participación en el financiamiento de los municipios, los estados y la comunidad, además de la Federación. En este caso, se busca instalar mecanismos de transparencia y accountability. Además, el condicionamiento de los fondos impulsa a las instituciones a mejorar la gestión de los recursos. En este caso, se está intentando un modelo de gobierno diferente para los recursos, en el que la incorporación de la comunidad y la transferencia directa a las escuelas, permite mejorar el gobierno sobre los mecanismos de control y la calidad de los recursos. Al mismo tiempo, de acuerdo a los datos recogidos, se muestra un aumento de la eficiencia y la eficacia del gasto.

- Respecto del **subsistema de currículum**, la SEP dispone de amplias atribuciones para la definición nacional de los documentos curriculares y de los materiales educativos que se envían a las escuelas. En ese sentido, la política de materiales aparece como una de las vías de intervención del subsistema de currículum y prácticas, sobre la cual la SEP tiene mayor capacidad de gobierno y control.

Ahora, para implementación de las políticas en las escuelas, la capacidad de control de la SEP se reduce sensiblemente. La gestión cotidiana de las mismas depende de las secretarías estatales y los dispositivos de asistencia, supervisión y control, están mediados por la mesoestructura. Esta situación dificulta la capacidad de la SEP de controlar el subsistema o direccionar los dispositivos de desarrollo curricular, salvo a través de acuerdos con los estados. De todos modos, los equipos federales han realizado intentos, a través de los programas, de llegar directamente a las escuelas.

El SNTE tiene una mayor capacidad de influir en la vida cotidiana de las escuelas, a través de sus delegados y la relación ponderada que posee con la mesoestructura. Al menos, esa es la percepción de maestros y directores; incluso, los propios supervisores afirmaron en la entrevistas que su rol consistía en “mediar, entre las secretarías estatales y el SNTE”.

Lo cierto es que se puede afirmar que la SEP no cuenta con una alta gobernabilidad respecto de la posibilidad de dirigir, acompañar o direccionar los procesos de planeación y gestión de las escuelas. Esta situación es percibida

por maestros y directores, y de hecho, las transformaciones tienden a perder mucha potencia en su ingreso a las escuelas.

- En el caso del **subsistema de información y evaluación**, las instancias de gobierno educativo tienen una capacidad de control y autonomía suficiente sobre los mecanismos de recolección y producción de información.

Las dificultades de administración y gestión de la información, se concentra en la comunicación y en los usos de la misma. En este sentido, la SEP genera y construye múltiples herramientas, pero no parece gobernarlas en un sentido sistémico, es decir, con capacidad para articular y poner la información a disposición de los procesos de toma de decisiones en el sistema. En ese sentido, dichos sistemas no logran comunicar a los actores la información que necesitan y los tiempos en que la requieren para sus tareas cotidianas.

De acuerdo a las visiones recogidas, lo que podría quedar con bajo nivel de control dentro de este subsistema, son los procesos de comunicación y los impactos de la misma en la sociedad, y en particular, en los medios de comunicación. En este sentido, la difusión de los resultados está sometida a una presión permanente por parte de los medios y de las elites políticas y es muy difícil para la SEP tomar decisiones autónomas respecto de la información que quiere difundir, así como respecto de los modos y los medios para hacerlo.

Por ejemplo, la información producida por el INEE está destinada fundamentalmente a la opinión pública. Sobre esta información el gobierno educativo ejerce poco control. Si bien esta situación permite generar mayores condiciones de transparencia, también pone en evidencia las dificultades de la SEP para “editar”, explicar e interpretar el significado de la información crucial.

Existen algunos dispositivos de evaluación e información, desarrollados por los estados. Respecto de ellos no parece haber articulación con los mecanismos federales, y en este sentido, la SEP tiene escasa capacidad para coordinar, articular y direccionar el conjunto de los dispositivos de evaluación e información puestos en marcha en el país.

4.1.4 Oportunidades y obstáculos en la política educativa.

¿Cuáles son las principales oportunidades y obstáculos enfrentados por la política educativa (grados de acompañamiento y oposición esperables)?

La transición abierta con la modernización educativa de 1992 indica un tránsito desde un modelo revolucionario – movimientista a otro republicano de gobierno. El sistema educativo mexicano se encuentra en un momento de

transición y existen “zonas” de convivencia de ambas culturas entre sus dispositivos de gobierno.

La confusión de roles, el modelo de la negociación en “corto”, el modelo “estadocéntrico” para pensar las políticas, conviven con institucionalidades como el INEE, en la que se articulan sociedad y Estado, modelos de rendición de cuentas y participación como el PEC, dispositivos federales de construcción de políticas como los Diálogos Nacionales de Política o la CONAEDU. Sin duda, la enumeración que acabamos de realizar da cuenta de un momento en la transición de los mecanismos de gobierno del sistema educativo mexicano.

La búsqueda de la calidad y la equidad, exige un acercamiento mayor a los modelos republicanos por requerir claridad en los roles y funciones de los actores, normas claras que funcionen como parámetros, incentivos y dispositivos que permitan la organización de modelos de organización por resultados. En este sentido, se han relevado indicios de que la SEP se está orientando en la dirección indicada, aunque no se observan dispositivos de planeamiento que den certidumbre a ese proceso.

- **La secretaría tiene altos niveles de credibilidad tanto entre los maestros como en la sociedad en general.** La acción que debe encarar es parte de un proceso general de reforma de la política mexicana, que cuenta con importante apoyo de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

La revisión de las síntesis de prensa y las entrevistas tenidas por la misión con diferentes editores de educación, dan cuenta de una expectativa social por el avance de la SEP en un proceso de transformación en el que recupere poder y gobernabilidad. Esta expectativa y los grados de credibilidad que la secretaría reúne en maestros y padres, como lo muestra el estudio *ENCRAVE*, se presentan como una importante oportunidad para el gobierno de la transición y el ordenamiento del sistema.

Experiencias como el INEE, la integración de asociaciones académicas a la discusión del currículo de secundaria, la integración de académicos y ONG’s a la selección de bibliotecas de aula, son procesos que le dan legitimidad a las decisiones, fortalecen a la SEP, y aumentan su gobernabilidad sobre diferentes aspectos del sistema. Estas relaciones y modalidades de integración de actores de la sociedad civil a la planeación y al seguimiento de las políticas educativas, deberían formar parte de la organización de los procesos de mejoramiento de la educación, y ser institucionalizadas, en ámbitos que les den estabilidad como espacios y actores de la política educativa mexicana. Sin duda, el estado mexicano encierra algunas tradiciones en su relación con las corporaciones, de las que no ha participado la sociedad civil. El logro de esta participación en algunos procesos de política pública, es capaz de forzar ciertas rupturas de las viejas tradiciones corporativas.

- **El principal actor que pone en cuestión la autonomía de la SEP en cuanto al control de los procesos de transformación de la política educativa mexicana es el SNTE.** Como sindicato, sus características lo muestran como una organización muy particular por el poder y el respaldo institucional de algunas de sus atribuciones. Al mismo tiempo, cuenta con recursos relevantes por su presencia en los diferentes niveles del sistema, por el grado de articulación de su organización y la centralidad de su conducción.

Las características del SNTE deben ser comprendidas en el marco de una cultura política que forma parte de la tradición y de la historia mexicana. En tal sentido, debe observarse a esta organización como parte de un modelo histórico que se encuentra en un proceso de transformación y en función de esto, el trabajo de relación con el sindicato, también requiere una planeación en el marco de los aspectos del sistema que se pretenden transformar.

Los encuentros de la misión con los representantes sindicales y con actores que operan en relación con dicha organización, son unánimes en resaltar el pragmatismo del sindicato, la idea de que tiene gran apertura a temas y posiciones, pero que se concentra en no perder espacios de control y poder. Sin duda, la flexibilidad del SNTE en materia de posiciones ideológicas, debe ser observada como una oportunidad, en términos de la planeación del vínculo y de los modelos institucionales que se generen para la implementación de las políticas educativas.

- **El proceso de descentralización iniciado en 1992 muestra hoy una situación a mitad de camino.** La transferencia de servicios educativos del orden federal a los estados, ha sido acompañada por una reafirmación del lugar central de la SEP en términos de algunas atribuciones estratégicas como el currículum, el financiamiento, la evaluación, la capacitación y las políticas compensatorias. El fortalecimiento de los estados como nuevos actores de la política educativa requiere fortalecer instituciones como la CONAEDU, haciendo que sus decisiones tengan consecuencias concretas en la base del sistema.

La intención que declaran los actores responsables entrevistados es profundizar el proceso de descentralización abriendo decisiones a los niveles estatales. Sin embargo, las asimetrías son fuertes y en la práctica esos márgenes de decisión son secundarios frente a una agenda de política educativa definida desde el centro. Cada programa, por ejemplo, prevé decisiones operativas en el orden de los estados, pero la definición de una agenda de programas estratégicos es básicamente federal.

La división de tareas entre la Federación y los estados no delimita con claridad los roles de unos y otros, y al mismo tiempo no cuenta con institucionalidades claras que las regulen. En tal sentido, ni los estados ni la federación pueden

asumir responsabilidad integral sobre los aspectos que comprometen los objetivos de calidad. Entre otros aspectos, cabe mencionar que los estados manejan las escuelas, pero no los materiales que se utilizan en ellas, tienen muy bajo margen de autonomía curricular, recién empiezan a tener capacidad de definir las políticas de actualización, y su política de financiamiento está sensiblemente condicionada por decisiones federales. Pero tampoco la SEP puede asumir dicha responsabilidad porque los aspectos sobre los que toma decisiones son importantes, pero su margen de acción sobre la gestión de las escuelas, la organización de la mesoestructura, el nombramiento de los maestros entre otros dispositivos fundamentales, no está en sus manos.

En tal sentido, resulta necesario realizar un proceso de planeación que permita definir roles integrales, en el sentido de que sean capaces de asumir responsabilidades, tareas e incentivos de un modo claro. La relación federal planteada por el ANMEB ha representado un primer paso para la descentralización, pero requiere una revisión vinculada al cumplimiento de los objetivos del sistema.

Al mismo tiempo, las relaciones entre la SEP y las secretarías estatales no cuentan con un conjunto reducido de pautas claras, que traduzcan incentivos vinculados con los objetivos de política que se buscan. En tal sentido, no se trata de una relación presidida por valores pro-activos para el mejoramiento del sistema, sino por conjuntos de acuerdos que no siempre muestran una direccionalidad clara.

En términos de la articulación entre los subsistemas federalizados y estatales, se observan diferencias marcadas en la carrera profesional estatal y federal, con arreglos institucionales específicos para cada grupo en términos de protección social. Esto es un indicador de fragmentación institucional, por un lado, y de descentralización a mitad de camino, por el otro.

La evolución de las relaciones entre la Federación y estados en los últimos años, permiten ser sumamente optimistas respecto del tema que estamos analizando. El trabajo de Diálogos Nacionales, las relaciones al interior de la CONAEDU, las reuniones de los directores de la SEB con los subsecretarios de los estados, la Comisión de Mesoestructura, el trabajo realizado para la Reforma de la Educación Secundaria, muestran una dinámica de relación que debe ser observada como una oportunidad para el replanteo de las relaciones federales, y en general para el planeamiento del sistema.

4.1.5 En síntesis.

La autonomía del gobierno educativo encuentra limitaciones que están dadas fundamentalmente, por modelos de política tradicionales más vinculados a una tradición movimientista y revolucionaria, por el modelo de relación con el SNTE,

por las características de las relaciones federales que han emergido del ANMEB, y por sus propios problemas de articulación interna.

Sin embargo, cuenta con ventanas de oportunidad importantes para el cambio, y, de hecho, los últimos años muestran una tendencia clara hacia la transformación.

Es necesario incluir el conjunto de las acciones en un programa de planeación estratégica simple, articulado y con dispositivos de monitoreo y seguimiento, que permitan el ajuste permanente de las acciones y la "lectura" de los cambios y nuevas formas de estabilidad en el sistema.

La complejidad del sistema educativo mexicano requiere de una SEP menos vinculada con la gestión y mucho más con la planeación, el establecimiento de consensos, la compensación de diferencias, el desarrollo de sistemas de evaluación e información y la regulación y direccionamiento del sistema. Todavía sus tradiciones la sitúan más en el lugar de una "gran maquinaria de gestión", que en el de "un gran cerebro estratégico" del sistema. En esa polaridad se muestran las principales dificultades de su modelo de su subsistema de gobierno.

4.2 SUBSISTEMA DE RECURSOS HUMANOS

4.2.1 Clave de análisis

- ¿Qué nivel de gobernabilidad tienen las autoridades sobre el subsistema para producir cambios?
- ¿Qué capacidad tiene la conducción educativa de gestionar la información del Subsistema de recursos humanos?
- ¿Cómo se conforma la estructura salarial? ¿Es única o hay diferentes? ¿Existen incentivos? ¿Quién los determina?
- ¿Quién controla el ingreso y la movilidad de los recursos humanos dentro del sistema? ¿Quién nombra a los distintos cargos profesionales (docentes, directivos, supervisores)?
- ¿Cómo se regula la relación laboral de los recursos humanos? ¿Qué instrumentos y mecanismos existen? ¿Qué tipo de norma?
- ¿El Subsistema de recursos humanos está integrado y articulado?

4.2.2 Gobernabilidad del subsistema de recursos humanos.

¿Qué nivel de gobernabilidad tienen las autoridades sobre el subsistema para producir cambios?

- **La gobernabilidad del subsistema se encuentra muy limitada.** Tanto la SEP en el orden federal, como las autoridades educativas de los estados, parecen tener limitaciones serias para promover cambios en el subsistema de recursos humanos en las actuales condiciones.

Una serie de decisiones estratégicas del subsistema se encuentran de hecho, o por normas establecidas, fuera del área de decisiones de la SEP o de las autoridades educativas estatales. Muchas de ellas, además, se encuentran condicionadas por el SNTE, al punto que en temas tales como la provisión de plazas o los sistemas de incentivos, se produce una suerte de cogobierno entre el Estado y el sindicato.

Dados el cambio de partido en el gobierno después de décadas, e incluso, los cambios en los modelos de política pública que mostraron los últimos sexenios del PRI, como el de la federalización de 1992; que generó una nueva configuración de los actores de la política educativa mexicana, podría pensarse

en una ruptura del modelo de la bilateralidad, o del modelo corporativo que dejaría al sindicato en una posición diferente de la que ocupó en la segunda mitad del siglo pasado. Sin embargo, su peso en el gobierno del subsistema de recursos humanos sigue siendo determinante, y parece ser uno de los ámbitos del sistema educativo donde se concentran las mayores fortalezas.

Por otra parte, los intentos por generar mayor gobernabilidad en el subsistema parecen haber dado lugar a una gran dispersión de intenciones normativas (exámenes de ingreso a las escuelas normales, exámenes de acceso a plaza, exámenes para los concursos directivos, reformulación de las evaluaciones de Carrera Magisterial, etc.). Esa dispersión, en lugar de lograr mayor gobernabilidad, parece disminuir el impacto individual de cada una de esas medidas normativas.

En definitiva, la dificultada gobernabilidad del subsistema, como se verá más adelante, se expresa en una serie de aspectos claves: (1) los mecanismos de provisión de plazas, (2) los sistemas de incentivos, (3) las negociaciones salariales, (4) los sistemas de información, (5) los movimientos escalafonarios, (6) la dispersión de esfuerzos del Estado por desempeñar un rol normativo.

- En 1992 se transfirió la relación laboral del marco nacional a los estados, pero se mantuvo el financiamiento nacional de los salarios y el sostenimiento de los servicios educativos.

Desde la década de 1920, la gran mayoría de los docentes del sistema educativo mexicano dependían del orden federal. Los subsistemas generados por los estados y los servicios dependientes de los municipios representaban un porcentaje menor dentro del sistema educativo mexicano.

En 1992, en el marco de un proceso general de reforma y modernización del Estado, la SEP, las autoridades educativas estatales y el SNTE firmaron el ANMEB. En este Acuerdo, se establece que el Poder Ejecutivo Federal traspasa a los gobiernos estatales los establecimientos escolares, así como los recursos financieros utilizados en su operación. Este aspecto del Acuerdo se concretó en mecanismos periódicos de transferencias presupuestarias del nivel federal a los estados.

Asimismo, el Acuerdo establece que el Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibe.

Por su parte, cada gobierno estatal se compromete a sustituir a la SEP en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles. Asimismo, los gobiernos estatales reconocen los derechos laborales de los trabajadores antes mencionados. En este sentido, las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales permanecen vigentes y no sufren modificación alguna en perjuicio de ellos.

Además, los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.

Como derivación de este acuerdo, la transferencia constituyó una instancia de relaciones laborales complejas, con planteles docentes que dependen de cada estado, pero cuyo financiamiento permanece en la órbita federal. Asimismo, dadas las diferencias entre los sistemas de seguridad social y otras prestaciones entre los servicios propiamente estatales y aquellos transferidos, la incorporación de éstos últimos a las estructuras de los estados ha sido problemática y muchas veces impracticable.

Finalmente, el reconocimiento expreso del SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas de los docentes estableció nuevas instancias de negociación a nivel de los estados para cuestiones salariales y de condiciones de trabajo que se agregaron a las instancias nacionales.

En consecuencia, la transferencia de las relaciones laborales se encuentra a mitad de camino, generando todo un conjunto de condiciones adicionales para la gobernabilidad del subsistema.

- El SNTE cuenta con prerrogativas establecidas por Ley y otras de hecho, sobre el subsistema de recursos humanos, entre ellas la provisión de las plazas, la negociación nacional de salarios acompañada luego de una segunda negociación salarial por estado, así como una fuerte influencia sobre la formación inicial y sobre el escalafón y el sistema de incentivos.

El SNTE a nivel nacional agrupa a todo el personal docente de educación básica federal, federalizado y estatal. Asimismo, el personal docente de los subsistemas de educación media y educación superior dependientes del gobierno federal, se agrupan en este mismo sindicato. Existen en algunas entidades federativas porciones del personal de educación básica que están afiliados a sindicatos independientes. El SNTE cuenta con los recursos provenientes de un descuento obligatorio que se aplica vía nómina a todos los trabajadores afiliados a éste, equivalente al 1% del sueldo tabular.

Asimismo, la membresía automática, y la representación sindical en todas las escuelas, permite al SNTE ejercer un control sobre el cotidiano escolar, llegando incluso a enfrentar a los directores de las escuelas e imponerles decisiones. Con estas prerrogativas, el sindicato constituye una estructura condicionante de las políticas de recursos humanos que no puede ser ignorada.

Las instituciones de formación de maestros en los niveles de educación básica de mayor significación son las Escuelas Normales (federalizadas, estatales y

particulares). Estas instituciones son las que tradicionalmente han aportado la mayor cantidad de docentes al sistema educativo mexicano. Desde su origen, el Sindicato ha contado con una fuerte presencia en esas instituciones que no ha disminuido, sino que por el contrario, se ha acentuado en el contexto de la federalización.

Por otra parte, como se verá más adelante, el sindicato es responsable de la gran mayoría de las designaciones para la cobertura de las plazas. Esto deriva de prerrogativas establecidas por la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, y le da al SNTE una capacidad estratégica para ejercer control sobre el subsistema.

Adicionalmente, el sindicato es protagonista de una negociación salarial anual en dos niveles: nacional y por estado. Estas negociaciones también le dan fuerte protagonismo en lo que hace a la situación de los docentes mexicanos y condiciona la capacidad de gobierno, tanto federal, como de las entidades.

En consecuencia, esta sumatoria de atribuciones, tanto de hecho como establecidas normativamente, generan una virtual situación de cogobierno del subsistema que reduce el margen de maniobra de la SEP y de las autoridades educativas estatales para operar cambios significativos en el sistema educativo.

Sumadas a esas atribuciones objetivas, el imaginario de los actores del sistema ha asumido esta bilateralidad, de modo que la misma constituye un supuesto de los actores en su operación cotidiana.

4.2.3 Sistemas de información.

¿Qué capacidad tiene la conducción educativa de gestionar la información del Subsistema de recursos humanos?

- El subsistema de recursos humanos no cuenta con un sistema de información articulado.

La información sobre matrícula escolar es recolectada mediante los formatos del Sistema de Estadísticas Continuas. Sin embargo, no se hace un seguimiento escuela por escuela para detectar inconsistencias entre lo declarado y la matrícula real. Se posee un legajo único de cada trabajador de la Dependencia y la Unidad Administrativa de adscripción cuenta con un expediente específico. Además de la estadística básica (sobre alumnos, docentes, grupos y escuelas) que se obtiene mediante el Sistema de Estadísticas Continuas, las diferentes áreas a nivel nacional cuentan con sistemas de información específicos.

Como se verá en el informe del subsistema de información y evaluación, no se observan tableros de información adecuados a la toma de decisiones. En el caso del subsistema de recursos humanos esto es particularmente importante,

puesto que, dada la relación laboral bifronte entre el orden federal que dispone del financiamiento y los estados, que ejercen la titularidad de la relación laboral, resulta necesario recurrir a información sobre la expansión de la matrícula, las necesidades de expansión de las plantillas, la evolución anual de las mismas, etc.

Sin embargo, procedimientos descritos en las entrevistas en el contexto de la misión revelarían que éstos se regulan más por mecanismos de negociación que por información objetiva, oportuna y legitimada por los distintos actores. Sobre todo, resultó notable, en los primeros años posteriores a la transferencia de las plantillas, la inconsistencia entre la información que poseían los estados, la SEP y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), encargada de efectuar las transferencias financieras.

La información sobre las plantillas docentes se construye sobre una línea de base correspondiente a la transferencia de los servicios de 1992, a la que se suman anualmente las previsiones de incremento de plantilla elaboradas por los estados, generadas a partir de la información de matrícula. En buena medida, anualmente esta información resulta objeto de negociación, a pesar de los sistemas de estadísticas continuas. Esto estaría reflejando que la existencia de sistemas de información no es suficiente para regular la expansión de las plantillas docentes.

En consecuencia, la desarticulación de la información correspondiente al subsistema de recursos humanos impacta alimentando procesos de negociación allí donde la lógica que debiera regular al subsistema debiera ser básicamente la del planeamiento sobre la base de información validada.

4.2.4 Estructura salarial y sistemas de incentivos. Carrera Magisterial.

¿Cómo se conforma la estructura salarial? ¿Es única o hay diferentes?
¿Existen incentivos? ¿Quién los determina?

- Existe una estructura salarial básica, determinada por la negociación salarial nacional, y luego un diferencial por estado, dependiente de las negociaciones particulares.

El Ejecutivo Federal, a través de la SEP, anualmente acuerda con el SNTE la distribución de los recursos autorizados por el Legislativo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para incremento de salarios y prestaciones del personal. Las negociaciones SEP – SNTE se realizan de manera simultánea para los tres tipos de personal:

- Personal homologado – docente y administrativo
- Personal Docente de Educación Básica

- Personal Administrativo de Educación Básica

El espacio de negociación se realiza en la Negociación Nacional SEP – CEN del SNTE, en el primer semestre del año. En educación básica se estima que el 95% del presupuesto se destina a salarios y prestaciones.

Existe el tabulador de sueldos de la Zona Económica II (ZII) y de la Zona Económica III (ZIII) para el personal docente de educación básica que rige en todo el país, siendo el sueldo tabular del personal adscrito a la ZIII un 30% en promedio superior al sueldo tabular de la ZII. Esto es superior debido a que en la ZE III el costo de la vida es más alto.

Los docentes de las entidades federativas reciben algún tipo de prestaciones, como son aguinaldo y prima vacacional, y otras no ligadas al salario que difiere de una entidad con respecto a las otras. Estas últimas son objeto de una segunda ronda de negociación entre el SNTE y las autoridades educativas de los estados.

En el sector público, el salario del Personal Docente de Educación Básica está compuesto por dos tipos de percepción: la genérica y la integrada. La percepción genérica, es decir, la que recibe el maestro cada mes, representa alrededor del 80% de sus ingresos anuales, mientras que en la percepción integrada se agrega el restante 20%. El monto de las percepciones depende, a su vez, de las funciones que el trabajador desempeñe (es decir, de su categoría: maestro frente a grupo, director, inspector, entre otros) y de la zona económica donde se localice su centro de trabajo. Así la percepción integrada es igual a la percepción genérica más estos conceptos que, como el aguinaldo, la prima vacacional o los bonos por el día del maestro e inicio de cursos, forman parte del salario anual bruto de los maestros. Estas prestaciones que se pagan con una periodicidad distinta a la mensual deben ser tomadas en cuenta como parte del ingreso.

Las modificaciones al sueldo tabular y a las prestaciones que integran las percepciones de los docentes de educación básica se derivan de la negociación salarial que anualmente llevan a cabo la SEP con el SNTE, único titular de la relación laboral colectiva de este personal.

En síntesis, los niveles salariales derivan de una doble negociación (federal y por estado) que ofrece condiciones de alto protagonismo al Sindicato. Existen disparidades entre las entidades federativas dado que algunas están en condiciones de sumar al acuerdo nacional una importante proporción de prestaciones, en tanto que otras no logran superar significativamente aquel nivel. En tal sentido, en ninguno de los niveles de gobierno habría claras posibilidades para realizar un planeamiento integral de la política de recursos humanos dado que no reúnen el conjunto de las herramientas.

- **Existe un sistema de incentivos, formalmente establecido por la Carrera Magisterial, pero que en la práctica está subordinado a mecanismos de negociación y a una fuerte influencia del sindicato que le quita la potencialidad de producir cambios en términos de la calidad educativa.**

El subsistema cuenta con un mecanismo de premios e incentivos asociado a la calidad educativa. El programa Carrera Magisterial se propuso, a partir del ANMEB, como un sistema por el cual, factores como la preparación profesional y la mejora de los resultados en términos de calidad impactarían en una mejora del salario de los docentes que se inscribieran voluntariamente. En la actualidad, cerca del 70% de los maestros al frente de clase participan del programa.

La iniciativa era parte del programa para vincular la remuneración y los ascensos de los docentes a su desempeño. Fue un cambio muy importante dado que nunca había existido una disposición de este tipo y alteró una política básica. Aunque el programa se denominó Carrera Magisterial, también tenía por objeto mejorar la capacitación del profesorado, además de tener un pago por mérito.

El Programa Nacional de Carrera Magisterial se rige conforme a la normatividad que establecen sus Lineamientos Generales cuya última actualización fue en 1998. Esta normativa se aplica a todos los maestros o docentes de Educación Básica que por voluntad propia deciden participar en el proceso de evaluación.

En el programa existen tres vertientes de participación: Primera Vertiente; o docentes que se desempeñan frente a grupo; Segunda Vertiente, o personal en funciones directivas y Tercera Vertiente; o docentes comisionados en funciones técnico pedagógicas. Para cada una de las vertientes existen requerimientos específicos, aún cuando existen reglas comunes. Por ejemplo, exigencias de grados académicos y antigüedad en el servicio son las mismas para todos, sin embargo la forma de evaluación varía, dependiendo de la vertiente en que se participe.

Los factores para cada vertiente son seis: antigüedad, grado académico, desempeño profesional, cursos de actualización, preparación profesional y aprovechamiento escolar para los docentes frente a grupo, desempeño escolar para el personal en funciones directivas y apoyo educativo para docentes comisionados en funciones técnico pedagógicas.

A cada uno de los factores se le asigna determinado valor. Así, por ejemplo, el desempeño profesional que se define como el conjunto de acciones cotidianas que realizan los docentes en el desempeño de sus funciones, tiene un valor de hasta el 10% de la evaluación global. El órgano de evaluación que se constituye en cada centro de trabajo se encarga de ponderar este factor mediante un

instructivo elaborado *ex professo* para este objetivo para cada nivel o modalidad educativa.

Existe un importante estímulo para los docentes que logran incorporarse o promoverse en el programa, el cual aumenta en la medida en que el maestro se promueve a los niveles de estímulo más altos. El Programa Nacional de Carrera Magisterial comprende cinco niveles de estímulo: A, B, C, D y E.

En la práctica, la Carrera Magisterial implica la coordinación de las actividades de diferentes instancias: su órgano de gobierno es la Comisión Nacional SEP – SNTE, la máxima autoridad en cada una de las entidades es la Comisión Paritaria Estatal y a nivel de centro de trabajo opera un Órgano de Evaluación. Los docentes que deseen participar tienen que inscribirse en cada ciclo lectivo, la evaluación se lleva a cabo durante cada año escolar y sólo se incorporan o promueven los docentes que cumplen con todos los requisitos y alcanzan los más altos puntajes. La Comisión Paritaria dictamina y publica los resultados en los diarios locales de mayor circulación. Los docentes tienen la posibilidad de constatar si fueron dictaminados en forma adecuada, a partir de una constancia que reciben, y si lo estiman conveniente, pueden declararse inconformes con la evaluación.

Sin embargo, la mayoría de los actores entrevistados califican de manera negativa el papel que está jugando Carrera Magisterial. Se valora positivamente su espíritu, pero dadas las características de la evaluación se describen sus consecuencias como un desvío del interés de los maestros desde la calidad hacia la acumulación de puntajes. En este sentido, tanto el mecanismo de evaluación del rendimiento de los alumnos como el puntaje correspondiente a la preparación profesional, parecen poco claros y pertinentes para medir lo que se pretende incentivar, dado que los maestros preparan a sus alumnos para esas evaluaciones, existe poco control de la aplicación de la misma; asimismo, los docentes buscan acumular certificaciones para cumplir con los cursos requeridos, más allá de los aprendizajes que requisen o de las orientaciones profesionales que desean asumir. En esto hay una coincidencia generalizada en considerar que Carrera Magisterial no constituye un incentivo a la mejora de la calidad educativa y a la profesionalidad de los docentes, simétrico a los esfuerzos realizados y a las intenciones originales con las que fue diseñado el programa.

Este caso indica los límites para la planeación de una política de incentivos a los actores, en tanto no es posible la modificación de algunas relaciones políticas como hemos planteado en el capítulo del subsistema de gobierno.

En este sentido, si el espíritu de Carrera Magisterial tiene el sentido de promover la calidad educativa, en la práctica no logra garantizar la transparencia necesaria para un programa de este tipo. La norma explícita que regula el programa ha encontrado una traducción práctica en la que se desestiman los factores del mérito profesional, funcionando de hecho como un

incremento salarial discrecional basado en negociaciones y en el peso de las relaciones personales de los actores.

En este subsistema, entonces, se plantea el problema clave de la viabilidad de los sistemas de incentivos, sobre la base de la precariedad de la información relativa a los recursos humanos. El peso de las tradiciones en materia de prácticas de negociación en la vida cotidiana del sistema estaría cuestionando la viabilidad de mecanismos de incentivo.

4.2.5 Ingreso y movilidad de los recursos humanos.

¿Quién controla el ingreso y la movilidad de los recursos humanos dentro del sistema? ¿Quién nombra a los distintos cargos profesionales (docentes, directivos, supervisores)?

- La provisión de plazas se encuentra mayoritariamente en manos del SNTE. El 50% de las plazas nuevas y el 100% de las vacantes debidas a incidencias corresponden a la propuesta sindical. Hay fuertes cuestionamientos a la transparencia de este mecanismo.

Las autoridades educativas poseen un bajo control sobre la provisión de plazas, tanto las de creación como aquellas vacantes producidas por jubilaciones, fallecimientos, renuncias, etc. Allí, el papel del Sindicato resulta determinante, y condiciona por lo tanto la gobernabilidad del subsistema de recursos humanos por parte de los actores gubernamentales.

Hasta años recientes, el sistema educativo mexicano sostuvo la tradición del acceso automático a las plazas a través de la formación inicial. El egreso de las escuelas normales daba derecho automático a una plaza en una plantilla escolar. De este modo, existía un bajo control sobre la expansión de las plantillas, que no resultó problemático en tanto la demanda de escolarización también se encontraba en expansión, más aún si se tiene en cuenta que la meta principal del sistema era la cobertura. Esta práctica instalada, era reforzada además por la importante influencia del sindicato en las instituciones de formación inicial, especialmente en las escuelas normales. El acceso automático a las plazas era uno de los atributos que poseía el sindicato para influir en el gobierno del subsistema de recursos humanos. Incluso, estas atribuciones tienen un peso fundamental sobre la vida de las escuelas, y contribuyen a generar la sensación del poder y la autonomía del SNTE sobre el gobierno del sistema educativo mexicano.

Dado que en el sector público, el personal docente goza de estabilidad laboral considerable, al punto que los empleados estatales tienen derecho a una plaza de por vida en los términos establecidos en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, este mecanismo de acceso automático a las plazas limitaba

en mucho la posibilidad de efectuar cambios en el sistema, por la acumulación permanente de personal.

Recientemente, desde el orden federal, se están promoviendo mecanismos de regulación que rompan con la práctica tradicional de acceso automático. Estos mecanismos no inciden directamente sobre las instituciones de formación inicial sino que pretenden regular el ingreso a la formación docente o el ingreso a la actividad profesional, a través de evaluaciones estandarizadas.

En algunos estados se están implementando estas evaluaciones. Una de ellas pretende regular el acceso a las escuelas normales. Otra evaluación en aplicación en algunos estados se orienta a regular el acceso a las plazas de los egresados de la formación docente inicial. Sin embargo, ambas evaluaciones dependen aún de la voluntad de los estados y, en gran parte, se encuentran condicionadas por los mecanismos de provisión de las plazas, en los que las autoridades educativas comparten atribuciones con el sindicato.

La cobertura de las plazas de nueva creación se distribuye del siguiente modo: el 50% corresponde a una decisión de la autoridad educativa del estado y el 50% restante corresponde a una decisión del SNTE. Tradicionalmente, las decisiones provenientes tanto del estado como del sindicato se basaban en criterios discrecionales. En algunos estados, las plazas correspondientes a la autoridad educativa se han empezado a cubrir con base en los resultados de una evaluación estandarizada, sobre todo teniendo en cuenta que ya no se sostiene la política del acceso automático a las plazas a partir de la formación de maestros. Esta medida (la del acceso a plazas regulado por un examen) está teniendo una amplia difusión. Esto se debe a que las autoridades educativas que lo están implementando buscan presionar de este modo para que las decisiones de cobertura de plazas en manos del sindicato obtengan mayor transparencia, como producto de una demanda social. Los exámenes empleados para el acceso a plazas y el concurso de directores son producidos por la SEP, mediante la Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas.

Es necesario agregar que las plazas de nueva creación constituyen un porcentaje menor de la renovación de las plazas del sistema educativo mexicano. Por el contrario, las plazas vacantes por renunciaciones, fallecimientos o jubilaciones (incidencias), constituyen el grueso de las vacantes que se producen en las plantillas. Estas plazas son cubiertas en un 100% a propuesta del SNTE. La potestad de las autoridades educativas en este aspecto se reduce al control de que los perfiles propuestos cumplan con los requerimientos mínimos para desempeñarse en la plaza correspondiente (fundamentalmente, el del título habilitante). La definición de la reubicación y redistribución de maestros es estatal pero por lo general no es efectiva. El mecanismo de cobertura de plazas es desde las periferias hacia las escuelas de los centros urbanos. Los directores no tienen atribuciones para decidir sobre la plantilla de personal.

Finalmente, resulta importante indicar que las propias escuelas no tienen ningún tipo de participación en la selección o renovación de los maestros que trabajan en ellas. No existen procesos de consulta y menos aún, atribuciones dadas a las escuelas para participar de los procesos de cobertura de nuevas plazas o de suplencias o cambios. Este punto es particularmente complejo para un sistema que comienza a proponerse el mejoramiento de la calidad.

En función de esta situación, el control más importante del acceso a las plazas se encuentra en manos del sindicato, a pesar de que en la actualidad se están haciendo esfuerzos por establecer mecanismos normativos y de transparencia para la cobertura de las plazas. La SEP y las secretarías estatales ven limitado su poder, y las escuelas no tiene ningún tipo de participación en dicho proceso.

-El movimiento escalafonario también tiene una fuerte influencia sindical. La aplicación de los lineamientos del escalafón cuentan con la intervención de una mesa mixta SEP – SNTE. Allí, la influencia del SNTE es decisiva.

La promoción escalafonaria dentro de la educación básica, para los cargos de director, supervisor o jefe de enseñanza en los casos de la educación secundaria, se produce de acuerdo con los términos de promoción establecidos por el escalafón. Los "factores escalafonarios" son: (1) los conocimientos, (2) la aptitud, (3) la antigüedad, (4) la disciplina y la puntualidad. La evaluación de la documentación presentada por los maestros, que se integra en un expediente personal, corresponde a una Comisión Mixta del Escalafón compuesta por representantes de la SEP, de las autoridades educativas estatales y del SNTE. En la práctica, el peso del sindicato en esta instancia resulta decisivo.

Esto genera, además, un fuerte compromiso de la estructura de gestión del sistema educativo con el propio sindicato, lo que le permite disponer de información de primera mano sobre la vida cotidiana del sistema (renuncias, jubilaciones, conflictos en las escuelas, impacto de las políticas, etc.) dándole a éste un recurso clave para las negociaciones en otros planos de la política educativa.

Esta participación decisiva del sindicato en la promoción escalafonaria está determinada por la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, y es heredera del modelo corporativo mencionado en el subsistema de gobierno. Así, dicha participación, parece un elemento fundamental en la construcción de la percepción generalizada de que el sistema es cogobernado por el SNTE.

4.2.6 Integración y articulación del subsistema.

¿El Subsistema de recursos humanos está integrado y articulado?

La articulación e integración del subsistema resulta precaria en sus distintas dimensiones. Esto puede deberse a factores tales como el punto intermedio en el que se encuentra el proceso de federalización en cuanto a las relaciones laborales y las negociaciones salariales, la fuerte presencia del sindicato en aspectos clave del subsistema y la carencia de un sistema de información legitimado para la toma de decisiones.

- **En algunos estados se ha intentado poner en marcha la cobertura de cargos directivos mediante concursos de oposición.** Tanto en este aspecto, como en el acceso a la formación docente o el acceso a las plazas, el nivel federal está buscando concretar una norma de aplicación en todo el territorio mexicano. Desde la Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas, se han generado evaluaciones estandarizadas para el ingreso a las escuelas normales, para el egreso de las escuelas y para los concursos directivos. Sin embargo, no todos estos instrumentos son puestos en práctica en el nivel de los estados. En este sentido, la implementación de estas evaluaciones depende del compromiso asumido por cada autoridad educativa estatal y del grado de acuerdo que se logre con el sindicato.

- **Es preocupante la baja capacidad de imposición que tienen el gobierno federal y los gobiernos estatales de los términos de la normatividad.** No parece acertado el hecho de que los "recursos normativos", como las evaluaciones estandarizadas por ejemplo, sean de aplicación voluntaria por las autoridades estatales. Esto genera un margen amplio de negociación que parece restar peso a las iniciativas de regulación y abre un nuevo espacio para el acuerdo del sindicato.

- **En el actual esquema de distribución de plazas, reemplazos, etc., podemos afirmar que tanto el reclutamiento como la renovación de los planteles docentes se producen con una fuerte influencia del sindicato,** que obtiene de este mecanismo, además, la posibilidad de construir una membresía amplia sobre la base de compromisos personales entre los maestros y el propio sindicato, al menos en el nivel territorial.

- **En el campo de la formación inicial para el magisterio, uno de los principales retos es consolidar la planificación de la matrícula de las escuelas normales** para evitar que se conviertan en "fábricas" de maestros más allá de la consideración de las plazas requeridas y del nivel y la orientación para las cuales son buscados. Una vez que hayan realizado esto podrán contar con mayor grado de articulación con la demanda de plazas del sistema y reorientar sus ofertas de licenciatura para atender realmente la demanda existente de maestros y la calidad y la pertinencia de los programas de licenciatura y de postgrado que ofrece. También en este campo existen grandes tareas en la consolidación de la organización y gestión académica de las escuelas normales, con el fin de reforzar su desarrollo académico y su vínculo con las escuelas de educación básica a las que sus egresados irán a prestar sus servicios.

- **La mayoría de los actores entrevistados, tanto en los niveles de conducción como los actores escolares, califican de manera negativa el papel que está jugando Carrera Magisterial.** Se valora positivamente su espíritu, como sistema de incentivos que promovería la calidad e instalaría una cultura evaluativa, pero se describen sus consecuencias como un desvío del interés de los maestros de la calidad a la acumulación de puntajes centrado en las características de la evaluación. En este sentido, tanto el mecanismo de evaluación del rendimiento de los alumnos como el puntaje correspondiente a la preparación profesional, tendrían un impacto negativo en el trabajo de los maestros, que preparan a sus alumnos para esas evaluaciones y buscan acumular certificaciones para cumplir con los cursos requeridos. En esto hay una coincidencia generalizada en considerar que Carrera Magisterial constituye un obstáculo en los procesos de profesionalización del cuerpo docente.

- **La calidad de los sistemas de información en cuanto a los recursos humanos no es uniforme entre los estados.** Hay sistemas de excelente calidad y hay otros de muy baja calidad. Esta disparidad ofrece una base frágil para los procesos de planeamiento y desemboca en instancias de negociación que se basan escasamente en información legitimada por los tomadores de decisiones. Esa fragilidad le resta gobernabilidad a la SEP y a las secretarías estatales, respecto de este subsistema.

- **La negociación salarial se encuentra dispersa, ya que a la negociación en el nivel central le sigue la negociación en los estados,** donde se complementan los salarios acordados a nivel nacional con premios adicionales como los días de aguinaldo, a cambio de ninguna condición que tenga que ver con la mejora de la calidad educativa. En tal sentido, se dificulta la articulación de una política de recursos humanos que sea puesta integralmente en juego, en las negociaciones salariales.

En síntesis

La gobernabilidad de la SEP y las secretarías estatales sobre el subsistema de recursos humanos es limitada. El SNTE se presenta como una fuerza de gran influencia sobre el subsistema, tanto en acciones positivas como su intervención sobre la elección de la mitad de las plazas y sobre las infidencias, como en su capacidad de veto o condicionamiento de otras, como el caso de la gestión de las escuelas normales.

Los intentos por introducir incentivos al mejoramiento de la calidad, no han logrado efectivizarse. Más allá de las regulaciones propuestas en el programa de carrera magisterial, por ejemplo, la implementación de la misma neutralizó muchas de las intenciones iniciales con las que había sido concebida. En tal

sentido, no se observa que los modelos de carrera docente hayan logrado traducir los incentivos que el propio sistema se propone en carácter de objetivos.

La formación docente es regulada curricularmente por la SEP, aunque en la gestión de las normales se aprecia una gran influencia del SNTE.

En el caso de la actualización de los maestros, los cambios de política estarían mostrando modelos sinérgicos con los nuevos objetivos del sistema. La apuesta a la construcción de trayectos de formación para los colectivos docentes, se plantea como un modo de asociar la actualización a los proyectos de mejoramiento de las escuelas.

La información recabada nos lleva a sostener que el subsistema de recursos humanos requiere mayor gobernabilidad por parte de las autoridades, acuerdos con el sindicato que resulten sinérgicos con los objetivos del sistema, e incentivos que reconozcan los esfuerzos de los maestros.

4.3 SUBSISTEMA DE CURRÍCULUM

4.3.1 Claves de análisis

- ¿Son claras las metas para cada uno de los actores en sus prácticas de enseñanza?
- ¿Cuáles son los mecanismos de planificación educativa a distintos niveles del sistema? ¿Cuáles son las escalas a nivel de las cuales se formula el planeamiento?
- ¿Cuáles son los mecanismos de asistencia a los docentes, directivos y supervisores para el mejoramiento de los procesos? ¿Con qué información cuentan los actores para mejorar sus prácticas? ¿Con qué información cuenta el sistema para asistirlos?
- ¿Cómo se evalúan los resultados de las estrategias de enseñanza? ¿Qué consecuencias tienen? ¿Existen incentivos al mejoramiento de la calidad y aumento de la equidad en los actores? ¿Quién los evalúa y asigna?
- ¿Cuál es la lógica general a través de la cual los alumnos se “mueven” dentro del sistema?

4.3.2 La política curricular y la tradición de centralización en México: Metas centralizadas y homogéneas.

¿Son claras las metas para cada uno de los actores en sus prácticas de enseñanza?

El currículum nacional ha sido históricamente una herramienta central de la política educativa Mexicana. La idea un currículum nacional, el libro de texto único y la guía para las docentes, son desde los orígenes de la SEP, las herramientas principales para darle direccionalidad y articulación al sistema.

En tal sentido, es posible advertir la incidencia de una tradición de fuerte centralización curricular, de importante presencia de la SEP en la vida cotidiana de los maestros, basada en la idea de docente implementador de lineamientos y directivas que emergían de los funcionarios federales. Ese esquema define un modelo de subsistema de alta verticalidad, homogeneidad o en el que las metas, la planeación para alcanzarlas, los contenidos y los modos de abordarlos son definidos en la cúpula y existe una estructura destinada a trabajar en su implementación.

Esta tradición ha contribuido a generar una notable dotación de recursos técnicos y equipos de trabajo en el nivel federal. Las áreas de currículum y producción de materiales evidencian una gran productividad en términos

cuantitativos y cualitativos; a su vez, esta productividad y eficiencia se traslada a los mecanismos a través de los cuales se distribuyen los recursos educativos a las escuelas. El “motor” del subsistema de currículum y prácticas pedagógicas es la SEP, y el sistema se constituye en un gran aparato “ejecutor” de la creatividad y el diseño de los equipos federales.

La SEP ha garantizado la continuidad de sus cuadros técnicos, incluso con posterioridad al cambio de gestión del año 2000. Esto permitió dar continuidad y en gran medida, profundizar procesos de modernización educativa y de mejorar cualitativamente el “portafolio” de recursos que la SEP ofrece a las escuelas. La concentración histórica de las decisiones curriculares en el nivel de la SEP, significó la acumulación de capacidades de planeamiento, la conformación de fuertes equipos de especialistas, y la construcción de legitimidad en torno de las producciones de dichos equipos. Sin embargo, al mismo tiempo, esta concentración y trayectoria histórica han generado una importante asimetría entre los equipos federales y el resto de los actores del sistema.

Esta tradición de verticalidad fue efectiva en relación con los propósitos de escolarización masiva que el sistema educativo mexicano persiguió a lo largo del siglo XX. La incorporación de distintos sectores y grupos a la escolaridad en México, se efectuó sobre la base de una oferta curricular homogénea, dictada fundamentalmente desde el centro. Sin embargo, la búsqueda del aumento de la calidad y la equidad, requiere un sistema que no solamente “piense” en la cúpula, sino que sea capaz de planear e implementar en todos sus niveles. El gran desafío es el de transferir las capacidad y la cultura del desarrollo curricular al conjunto del sistema.

Ante este nuevo horizonte, se observa la falta de una cultura de la planeación en el sistema. En este aspecto, resulta necesario operar sobre la transformación de la cultura vertical en términos de desarrollo curricular. Los maestros, en gran medida, están acostumbrados a seguir el libro de texto, las guías didácticas y en consecuencia, el currículum nacional. Todavía es muy incipiente la construcción de prácticas orientadas a la auto-evaluación, la planeación y la definición de metas pedagógicas.

En tal sentido, puede afirmarse que el conjunto de los actores conoce las metas establecidas por las autoridades, aunque los niveles de centralización y verticalidad del esquema de planeación, dificultan su apropiación para la formulación de metas de menor nivel, asociadas al aula, a la escuela o al municipio, que se articulen con las federales. La planeación a escala escolar es, por lo general, muy formal y poco presente en la vida cotidiana de las instituciones.

El impulso a esta transformación cultural, no encuentra señales claras en términos de la organización estructural del sistema. La modernización iniciada en la década del '90 produjo modificaciones sustantivas en la estructura de

gobierno del sistema, generando una redistribución de funciones y atribuciones, y produciendo nuevos actores de política educativa. Sin embargo, resulta llamativo que este proceso no haya alterado la concentración de las decisiones curriculares en el nivel de la SEP. Entre las atribuciones que el nivel federal retiene a partir de la firma del AMNEB, una de las más importantes parece ser la de la definición de un currículum nacional. De manera coincidente, la SEP continúa siendo la instancia encargada de la producción de los libros de texto, dando continuidad a una tradición mexicana singular, de provisión de libros de texto gratuitos y únicos, regulada desde el nivel central.

Resulta claro que en el contexto de la federalización, las decisiones curriculares y el control de los materiales y recursos educativos resultan una definición estratégica, sobre todo si se tiene en cuenta su capacidad para incidir en el cotidiano escolar.

Debe hacerse una excepción de las escuelas que forman parte del Programa Escuelas de Calidad, del nuevo modelo de actualización y de los mecanismos de selección de bibliotecas de aula. Estas tres iniciativas aparecen como el intento más fuerte de una transformación en materia de desarrollo curricular. Se observa una transferencia de poder a los actores, en términos de que sean capaces de autoevaluarse, y de formular e implementar sus propios ejercicios de planeación vinculados con las metas generales. En estos casos, se han apreciado ejercicios de planeación de creciente pertinencia, en los que los maestros se van implicando cada vez más en la reflexión acerca de las tareas de la escuela.

La Reforma Integral de la Educación Secundaria, es otro de los ejemplos en donde se observa una tendencia a una menor verticalidad en la operación. En el desarrollo se puso en evidencia la existencia de otros actores capaces de participar en la apertura de las decisiones relativas al diseño del currículum. Sin duda, se observa una transición en el modelo de organización del subsistema de currículum y prácticas educativas hacia un esquema en el cual los procesos de planeación se distribuyen a lo largo del sistema, donde los actores toman las decisiones.

4.3.3 Los mecanismos de planeación

¿Cuáles son los mecanismos de planificación educativa a distintos niveles del sistema? ¿Cuáles son las escalas a nivel de las cuales se formula el planeamiento?

La tradición mexicana en materia de planeación y desarrollo curricular, como hemos afirmado, sostiene la persistencia de una fuerte centralización. La existencia de un currículum nacional y único producido por la SEP, los libros de texto únicos, editados por el Estado en primaria y dentro de una gama de opciones definida por el Estado en secundaria así como las guías docentes, son algunos elementos de esa tradición. La misma respondía al objetivo de articular

el sistema, fortalecerlo, y acentuar la idea de unidad cultural de la Nación mexicana.

Incluso, podemos hablar de una doble centralización de la planeación educativa. En primer grado, porque la centralización se concretaba en el nivel federal y en un segundo grado, porque en dicho nivel federal, el monopolio de la planeación recae en la SEP. No se observaban otras instituciones o actores de la sociedad civil que se integraran a esa tarea.

Esta doble concentración puede ser entendida en términos del proyecto de homogeneizar y hacer del dispositivo curricular la herramienta para el desarrollo de esa tarea. En tal sentido, el modelo de estado editor, la baja participación de las instituciones académicas en los procesos curriculares, entre otros, son muestras de la concentración de los dispositivos de planeación y ejecución de la política de desarrollo curricular.

De todos modos, las escuelas desarrollan dispositivos formales de planeación, aunque los mismos parecen reducirse a la presentación de los modos en que se “alinearán” con los dispositivos curriculares, sin observarse mayor apropiación de esos procesos para la reflexión, autoevaluación y definición de programas pertinentes a sus realidades.

Sin embargo, han comenzado a producirse cambios sustantivos frente a esta tradición de decisiones concentradas en el orden de la SEP. De un modo que implica una ruptura con la tradición centralista, el nuevo currículum de la educación secundaria ha sido elaborado a través de un proceso que incluyó consultas y participación amplias y por un período prolongado, con impacto sobre las sucesivas versiones preparadas por los equipos técnicos de la Dirección General de Desarrollo Curricular de la SEP.

Una cronología mínima constata:

- El proceso se inicia en mayo de 2002 con la formulación de un perfil de egreso de la educación básica, que sirve de marco referencial para los lineamientos del cambio requerido en el nivel secundario, y que fue elaborado por equipos de la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC).
- En Octubre de 2002, el perfil de egreso es presentado y discutido en la Primera Reunión Nacional de Autoridades Educativas de Educación Secundaria.
- Se abre un período de diálogo y consulta al interior del nivel nacional – desde octubre de 2002 a mayo de 2003. Se consulta a: la Dirección General de Investigación; Dirección General de Normatividad (Responsables de las Escuelas Normales y de la Educación Secundaria); Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB), la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), y del Consejo Nacional de Fomento Educativo; Dirección General de Materiales y Métodos Educativos (Responsables de Educación Secundaria).

- En julio de 2003 tiene lugar la Segunda Reunión Nacional con Autoridades Educativas de Educación Secundaria, en que se discuten criterios para el diseño curricular, y se proponen alternativas de mapa curricular.
- En Septiembre de 2003, una nueva versión de la propuesta curricular es sometida a discusión con Representantes Estatales de todos los Niveles de Educación Básica y de otras Áreas, como parte de la Agenda de las Primeras Reuniones Regionales de la RIES: "Finalidades de la Educación Básica". Al mismo tiempo, a partir de Septiembre de 2003, la SEP somete las propuestas a la opinión de diversos actores educativos, bajo diversas formas.¹
- El conocimiento de las versiones del nuevo currículum elaboradas hasta junio del 2004 dio lugar a un debate público amplio y en momentos altamente conflictivo, por redefiniciones acerca del peso (en el área de Historia de México) de la historia pre-colombina, que desataron cuestionamientos públicos del conjunto del esfuerzo. Aquí tuvo una gran importancia en la explicación pública y redefinición de los temas conflictivos, el papel que jugaron dos instituciones académicas que colaboraron en forma destacada: el Comité Interinstitucional de Historia, y la Academia Mexicana de Ciencias. Las correcciones de éstas, así como el procesamiento por la SEP de las diferentes presiones políticas sobre los temas más disputados, dio lugar a una nueva versión del currículum secundario reformado, elaborada entre febrero y mayo del 2005.

Luego de casi tres años de un proceso de elaboración participativo con amplitud sin precedentes, al iniciarse 2006 el tema fundamental de políticas en el subsistema Currículum, es el de la *implementación del nuevo currículum* a que se ha arribado para el nivel secundario.

Lo notable de este proceso, además de sus condiciones inéditas para la tradición curricular mexicana, es que los cuestionamientos a las decisiones adoptadas tuvieron lugar a partir de la decisión de la propia SEP de abrir el espacio de las decisiones a la participación de otros actores. Dicha participación no habría sido tanto un producto de una demanda de los sectores académicos, el sindicato o la opinión pública, como una decisión de la propia gestión educativa federal de involucrar a estos actores en la toma de decisiones relacionadas con el currículum de la educación secundaria.

¹ Las formas de consulta incluyeron: a) Solicitud de dictamen por escrito; b) Solicitud de comentarios vía correo electrónico; c) Reuniones de discusión sobre los documentos; d) Reuniones de trabajo para la construcción conjunta; e) Foros informativos sobre la propuesta del mapa curricular y las líneas generales de las asignaturas; f) Seminarios de análisis; g) Talleres con jefes de enseñanza para valorar las propuestas; h) Presentación de las propuestas de algunas asignaturas en congresos o reuniones profesionales que se relacionan con alguna de las áreas curriculares. (SEP, DGDC, Proyecto Curricular para la Educación Secundaria, mimeo 2005. Proceso de Construcción)

A pesar de ello, la cantidad de actores involucrados y la presencia de la temática en el debate público, permiten indicar un cambio sustancial frente a una tradición de verticalidad y centralización.

Otra política en la que es posible observar cambios sustanciales respecto de la tradición de decisiones concentradas es en el diseño de los Programas Rectores Estatales de Formación Continua. Desde la creación del PRONAP y hasta 2004, la oferta de cursos y actividades de actualización a cargo de los estados no había involucrado mecanismos de planeamiento, ni se basaba en relevamientos de demandas y necesidades de las escuelas. A partir de 2004, con la formulación de los Programas Rectores se instaló un procedimiento de planeamiento que busca establecer orientaciones estratégicas para la actualización permanente de los maestros. Estos programas rectores, elaborados por los estados, parten de la definición de metas y un diagnóstico, así como de un relevamiento de la oferta y la capacidad instalada en términos de la actualización de maestros.

Para la formulación de estos Planes Rectores los estados desarrollan mecanismos de consulta que involucran a actores variados. La multiplicación de las instituciones involucradas, los actores convocados en el marco de estos Planes busca dar respuesta a las heterogéneas necesidades y demandas de formación continua de los colectivos docentes.

En 2004 se logró la formulación de 24 Planes, y ya en 2005, la totalidad de los estados había podido establecer su Plan Rector de Formación Continua. Este avance se debe, además, a una política de fortalecimiento de los equipos técnicos de los estados. Si bien es posible observar una calidad dispar de estos Planes entre los estados, en general se registra un avance fundamental en el sentido de profundizar la participación de actores estatales en la toma de decisiones relativas a la formación continua de los maestros.

La definición de las bibliotecas de aula es otro proceso sinérgico en la dirección del cambio que empieza a insinuarse. Dicho proceso se realiza en conjunto con los equipos técnicos de los estados. Se hace una licitación para editores, autores, etc. Además, se realiza una convocatoria a organizaciones sociales que promueven la lectura. Las organizaciones se encargan de hacer una primera selección de la producción de las editoriales. Entre los equipos técnicos de los estados, la SEP y las organizaciones promotoras de la lectura se formulan acuerdos de criterios. El papel de estas organizaciones es tanto de expertirse técnica como de legitimación y transparencia del proceso. Luego el equipo central reevalúa, previo a la conformación final del catálogo. La Dirección de Materiales y Recursos Educativos dispone para esto de dos equipos: un equipo de contenidos y otro de producción. Se revisan también las condiciones de producción de los libros (costos, calidad de las publicaciones, materiales, etc.) Luego se publica el catálogo.

El trabajo con los equipos técnicos de los estados para la construcción de criterios de selección ha producido la formación de expertos en los estados.

Sin duda, una cuarta señal muy clara del cambio es el Programa de Escuelas de Calidad. El mismo aparece como un dispositivo paradigmático de la propuesta de la SEP para el subsistema de currículum y prácticas. La idea de escuelas que realizan auto-evaluaciones, proponen sus planes, los implementan y son evaluadas por ellos, parece ser el modelo elegido. Sin duda, la propuesta de transformación del PEC empieza a mostrar cambios en las propias escuelas, aún cuando resulta evidente que se trata de un largo proceso cultural.

La tradición de planeamiento centralizado del sistema educativo mexicano, todavía continúa predominando. La mayoría de los maestros y docentes, siguen haciendo del currículum nacional, el libro de texto gratuito y las guías didácticas de la SEP, sus principales herramientas de trabajo.

Pero empieza a observarse un modelo de cambio en las propuestas de la SEP, especialmente en las coordinadas por la Subsecretaría de Educación Básica. De todos modos, la dirección del cambio propuesto muestra obstáculos y dificultades que deben ser observados con cuidado.

En primer lugar, parece necesario cambiar una tradición histórica del sistema educativo y del modelo político de la sociedad mexicana en general. La idea de la organización vertical, parece muy instalada.

En segundo lugar, el subsistema de currículum y prácticas no parece contar con un grado de articulación, que le permita trasladar las decisiones de cambio a la vida cotidiana de las escuelas con facilidad. La SEP tiene mayor capacidad de llegar a las escuelas con productos que con programas de cambio e ideas. Los desajustes entre los equipos federales, los estatales y la mesoestructura, representan una dificultad importante a la hora de proponer, acompañar o liderar cambios en los modelos de organización y gestión de las escuelas. Una muestra de esto es la superposición de programas y líneas de política que llegan a las escuelas de distintas áreas de los gobiernos federales y estatales.

Y por último, porque la planeación de los lineamientos vinculados al subsistema de currículum y prácticas pedagógicas, no se encuentra articulada con las referentes a otros aspectos de la vida educativa de las escuelas. En tal sentido, la misión ha observado escuelas que cuentan con equipos y contenidos de última generación, como los de Enciclomedia, pero que no cuentan con los recursos para impermeabilizar los techos o arreglar los baños. Estos desajustes permiten comprender que sea tan alta la utilización de los recursos del programa PEC para la reparación o construcción de instalaciones en las escuelas.

En síntesis, el modelo se encontraba articulado alrededor de una planeación única que se comunicaba a través del currículum, los libros de texto y los materiales didácticos y los cursos de la SEP. Ese modelo fue exitoso para generar cohesión, articulación y homogeneidad al sistema. Sin embargo, en la

actualidad, México le demanda a su sistema educativo calidad, equidad y eficiencia, y eso aparece traducido en la formulación del PRONAE.

Un modelo que persigue esos objetivos, requiere de otra arquitectura organizacional, en la cual la escuela sea capaz de generar diseños adecuados a su contexto y a las condiciones de su equipo. Para ello, se requiere distribuir el poder, la toma de decisiones y los dispositivos de planeación e implementación. Ese proceso se muestra incipiente en las acciones de la SEP, aunque como se ha planteado, todavía presenta dificultades para su implementación y puesta en marcha. Dicho cambio, se plantea como una condición para iniciar un proceso sustentable de mejoramiento de la calidad y aumento de la equidad.

4.3.4 La asistencia a los maestros y a las escuelas

- ¿Cuáles son los mecanismos de asistencia a los docentes, directivos y supervisores para el mejoramiento de los procesos? ¿Con qué información cuentan los actores para mejorar sus prácticas? ¿Con qué información cuenta el sistema para asistirlos?

Tal como hemos afirmado, la tradición educativa en México muestra un importante caudal de dispositivos de asistencia a la tarea de los docentes. Guías, libros de texto, cursos de actualización, bibliotecas docentes, centros de maestros, forman parte de la gran cantidad de iniciativas de asistencia a la tarea de las escuelas.

La SEP representa la principal “usina” de generación y distribución de dichos recursos, y cuenta con equipos asentados y desarrollados para esa tarea. En tal sentido, la calidad de las asistencias es importante, y la experiencia en el desarrollo y la evaluación, muy larga, lo que aporta confiabilidad al sistema.

Tal como afirmábamos anteriormente, esos dispositivos fueron pensados para un modelo centralizado y homogéneo. Dentro de ese paradigma, resultaban sumamente ajustados y exitosos y deben ser considerados uno de los activos más importantes de la constitución del sistema educativo mexicano.

Lo cierto es que la nueva etapa requiere asistencias de otras características. El hecho de que las escuelas asuman responsabilidades, contextualicen sus estrategias, operen bajo esquemas que ellas mismas han desarrollado, modifica el tipo de asistencias que pueden requerir.

En tal sentido, los cambios del PRONAP aparecen como el diseño de asistencia más pertinente al nuevo modelo de políticas. Algunos aspectos del PEC, como la posibilidad de que las escuelas cuenten con recursos para “comprar” su propia capacitación o los materiales didácticos que requieran, van en el mismo sentido. Pero el resto de los dispositivos de asistencia requieren ser revisados de acuerdo a los nuevos objetivos que se buscan.

Es preciso generar un modelo que trabaje en la asistencia “por demanda”, mucho más que en uno centrado en “las ofertas”, que sea capaz de contextualizarse y articularse con los proyectos y necesidades de las escuelas.

En ese sentido, la mesoestructura podría ser un elemento significativo si se encontrara organizada con ese objetivo. En la actualidad, la supervisión parece más orientada a su rol histórico de cumplimiento y control de la norma y la administración, los Centros de Maestros parecen poco aprovechados como “usinas” de asistencia, los Jefes de Enseñanza limitan su acción a una mirada disciplinar y los ATP´s parecen un conjunto de actores poco articulados.

Sin duda, la necesidad de una reforma de la mesoestructura aparece como una de las prioridades que el subsistema requiere parece ser capaz de acercar, contextualizar, evaluar, innovar y perfeccionar los dispositivos de asistencia a las escuelas.

Este servicio supone desarrollar un rol que reconoce saberes, escucha demandas, y releva necesidades de las escuelas. Para la implementación de este Servicio de Asesoría Académica se promueve el trabajo articulado de la supervisión (equipo de supervisión), los equipos de los Centros de Maestros y los equipos técnicos de los planes y programas. Esto exige generar normatividad y volver a pensar a los Centros de Maestros, los supervisores y los ATP´s, como una red de asistencia académica, monitoreo y evaluación de las escuelas.

En el año 2005/2006 la SEP ha coordinado una comisión con funcionarios importantes de los estados, tanto del rango de secretarios como de subsecretarios, para trabajar en el rediseño de la mesoestructura en la dirección enunciada. Se busca comprometer en el PRONAP a supervisores y directivos, re-conceptualizar los Centros de Maestros como sedes del servicio de asesoría, se promueve el trabajo con colectivos docentes en lugar de la formación meramente individual, se avanza en la documentación de procesos y la normalización de la formación continua. Ello podría contribuir no solo con un fortalecimiento de la escuela como sede de las decisiones curriculares, pedagógicas y de gestión, sino también con un compromiso creciente de la mesoestructura en el logro de mejoras en la calidad educativa.

Se calcula que existen cerca de 70.000 maestros comisionados y funcionarios técnicos en la mesoestructura del sistema, aunque no hay claridad sobre su función ni sobre su normatividad de un modo integral. Esta cantidad de recursos humanos disponible para atender a las necesidades de las escuelas debía ser capitalizada; por tal razón se decidió revisar sus funciones y a partir de allí, crear el Servicio de Asesoría Académica.

Otra de las dificultades de los dispositivos de asistencia, pasan por la desarticulación entre los distintos niveles del sistema. El federalismo educativo mexicano parece requerir, como hemos planteado anteriormente, nuevos acuerdos en materia de distribución de tareas y asunción de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno del sistema.

Desde el punto de vista de las escuelas, la yuxtaposición de iniciativas estatales y federales, provoca una dispersión de los esfuerzos que dificulta la realización de las tareas sustantivas. La dificultad entonces, no solamente radica en que los dispositivos de asistencia operan por “oferta”, sino que los mismos cuentan con bajo nivel de articulación y planeación estratégica.

Como se ha mencionado, en el subsistema de financiamiento, muchas veces las escuelas gestionan sus recursos en el marco de distintos programas, o a partir del contacto con distintos niveles del Estado (federal, estatal, municipal), o aún a través de aportes de la comunidad y de los particulares. Este esfuerzo de gestión de los recursos también es un obstáculo para la concentración de la actividad de la escuela en procesos de mejora de la calidad educativa.

Al mismo tiempo, la sola observación de las aulas puede resultar una muestra de dicha desarticulación. Las más modernas tecnologías y los más calificados recursos educativos, conviven con problemas básicos de la infraestructura o de insumos.

En síntesis, México cuenta con un interesante repertorio de recursos de asistencia a las escuelas. Pero los mismos han sido elaborados como herramientas estratégicas en un momento en el que el sistema se planteaba otros objetivos, en función de los cuales se habría dado la estructura organizacional.

Dichos dispositivos siguen siendo dominantes, aún cuando el sistema ha comenzado a buscar nuevos encuadres y enfoques, asociados con sus nuevos objetivos. En tal sentido, parece necesaria una revisión de los modos de asistir a las escuelas.

Puede apreciarse un cambio en la generación de algunos modelos por demanda. Pero nuevamente, el problema parece residir en la desarticulación de los niveles del sistema, en las regulaciones y en algunas potentes tradiciones que forman parte del activo cultural del sistema.

Parece necesario avanzar en cambios que no impliquen una fractura con las tradiciones, y que sean capaces de ajustarse a los nuevos objetivos que el sistema se propone. Parece fundamental que el sistema dote de capacidad de decisiones a las escuelas, que las mismas asuman responsabilidad por las decisiones que adopten y que el estado sea capaz de asistirlos en la planeación, implementación y en el monitoreo de dichos procesos.

4.3.5 Uso de los resultados de evaluación

¿Cómo se evalúan los resultados de las estrategias de enseñanza? ¿Qué consecuencias tienen? ¿Existen incentivos al mejoramiento de la calidad y aumento de la equidad en los actores? ¿Quién los evalúa y asigna?

México cuenta con una multiplicidad de dispositivos de evaluación desarrollados tanto por la SEP, como por las secretarías. Los mismos serán descriptos con mayor detalle en el informe del subsistema de evaluación e información.

Sólo afirmaremos que en su conjunto, los dispositivos no parecen estar integrados, ya se trate de los de la propia SEP, como de aquellos que gestionan los estados. Y al mismo tiempo, sus arquitecturas están más pensadas para

aportar información a los niveles altos del sistema que a los tomadores de decisiones a nivel de las escuelas.

De todos modos, podemos afirmar que no parece simétrica la capacidad y el desarrollo profesional de los mecanismos de evaluación, con el uso que se hace de ellos a lo largo del sistema. Lo cierto es que las escuelas, la mesoestructura, por ejemplo, no cuentan con información apropiada para la toma de decisiones en materia de desarrollo curricular.

Se observa una baja cultura de uso de las evaluaciones en las escuelas y en la mesoestructura. Más allá de la arquitectura de los sistemas de información y evaluación, no parece que los datos y la información del sistema, influya en las visiones que los actores tienen de sus propias prácticas. Por ejemplo, el estudio ENCRAVE muestra una cierta conformidad de los maestros y los padres con la calidad de las escuelas, demostrando poca atención a los “pobres” resultados de las evaluaciones del INEE y de los estudios internacionales.

El caso del PEC es una iniciativa en la que esa situación se revirtiera al menos en las escuelas que participan del programa, aunque aún no se observa que los planes de las escuelas se apoyen en datos de sus evaluaciones o información propia que ellas generen. Al mismo tiempo, las evaluaciones del propio PEC, que son muy exhaustivas y rigurosas, tardan tanto en llegar a las escuelas, que no llegan a ser utilizadas por los propios maestros.

Sin duda, la cultura de la evaluación parece una agenda que el sistema educativo mexicano necesita incorporar. Difícilmente se pueda mejorar la calidad, cuando los propios actores del sistema no encuentran como una dificultad, los resultados que arrojan los sistemas de evaluación. En tal sentido, parece necesario desarrollar iniciativas que permitan responder la necesidad de trabajar con información para mejorar los dispositivos de enseñanza y los resultados de aprendizaje, integrando dichas iniciativas, tanto en términos operativos, como en el imaginario de los actores.

4.3.6 Flujos de alumnos

¿Cuál es la lógica general a través de la cual los alumnos se “mueven” dentro del sistema?

El sistema educativo mexicano cuenta, en más de un 90%, con alumnos que asisten a escuelas públicas. El flujo de alumnos entre escuelas no parece regulado, y los padres pueden elegir las escuelas de sus hijos, en tanto las posibilidades de vacantes existan en las instituciones que están buscando. De todos modos, no parecen existir movimientos importantes o que provoquen crisis en la organización de los sistemas.

El fenómeno de los migrantes vinculados a la actividad agropecuaria fundamentalmente, entre otras, ha obligado a la SEP a generar dispositivos de atención de los alumnos en esa situación.

El crecimiento de la matrícula en la educación secundaria hace prever tensiones en materia de generación de vacantes en la preparatoria y en la educación superior. Lo mismo, puede ocurrir en la educación preescolar con la extensión de la obligatoriedad.

4.3.7 En síntesis

El subsistema de currículum y prácticas en el sistema educativo mexicano responde a un modelo de larga tradición. Los dispositivos de desarrollo curricular han sido estratégicos en la construcción del sistema educativo mexicano y han sido “el corazón” de la política de la SEP. Los mismos han crecido en calidad, extensión e institucionalización.

Los mismos han sido construidos en sintonía con el modelo de organización del sistema, con un fuerte acento centralizado, homogeneizador y vertical.

La transformación del sistema, la generación de nuevos objetivos en materia de calidad y equidad, representan un complejo desafío, dada la solidez de los desarrollos que se han realizado, la fuerte tradición y pertinencia de los productos y programas desarrollados, la continuidad y el profesionalismo de los equipos, y la falta de percepción que los actores tienen de la necesidad de cambio.

Sin embargo, se observan iniciativas importantes desde la SEP, especialmente desde la Subsecretaría de Educación Básica para inducir el sentido del cambio. Los cambios en el PRONAP, el PEC, los dispositivos de selección del PNL, el trabajo de reforma de la mesoestructura, los nuevos modelos de construcción de las reformas de secundaria y preescolar, los dispositivos de construcción de políticas a través de diálogos federales, son señales del sensible cambio que se intenta.

La tarea que se requiere incluye trabajar tanto sobre la propia operación, como sobre las representaciones y el imaginario de los actores. La necesidad de instalar una cultura de la evaluación, la asunción de un espíritu emprendedor de mayor protagonismo en los actores del sistema, la participación de la comunidad en el acompañamiento de los procesos escolares, son algunos los valores que se requieren para encarar el cambio.

En función de lo expuesto, se advierte la necesidad de articular las acciones entre el nivel federal y los estados y fundamentalmente, de que estos últimos fortalezcan su capacidad para direccionar las acciones y los valores del sistema. Probablemente éste sea el punto en el que deberán centrarse las acciones destinadas a transformar el subsistema.

4.4 SUBSISTEMA DE FINANCIAMIENTO

4.4.1 Clave de análisis

- ¿Quién y cómo decide el gasto público en la educación, en especial, cual es el grado de autonomía y gobernabilidad de la autoridad educativa, y la toma de decisiones al interior del sistema?
- ¿Cuáles son las restricciones estructurales al financiamiento educativo?
- ¿Cómo se financia el gasto público educativo?
- En especial, ¿cuál es la capacidad de la política de gasto y financiamiento educativo para modificar los desequilibrios regionales?

4.4.2 Toma de decisiones sobre el gasto educativo.

¿Quién y cómo decide el gasto público en la educación, en especial, cual es el grado de autonomía y gobernabilidad de la autoridad educativa, y la toma de decisiones al interior del sistema?

- El marco más general para la determinación del gasto educativo es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los actores involucrados en su definición son la SEP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y los sindicatos docentes.

México posee un cuerpo normativo que establece los mecanismos para la definición del presupuesto de egresos. La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece además los mecanismos operativos de gestión del presupuesto y del gasto. Los recursos disponibles para el sector educativo provienen del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con los procedimientos establecidos, cada año, el Poder Ejecutivo, a través de la SHCP envía el Proyecto de Presupuesto al Congreso de la Federación. Este proyecto está conformado a partir de las propuestas de cada dependencia específica, y en el caso específico del rubro educativo, sobre la base de la propuesta elaborada por la SEP.

La Cámara de Diputados analiza estas propuestas a través de sus comisiones específicas. En el punto referido a educación tiene intervención particular la Comisión de Educación que es la encargada de informar al Plenario sobre las características del capítulo educativo incorporado al Proyecto General.

En este dictamen presentado por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, los legisladores proponen modificaciones y adecuaciones fundadas en consultas a distintos actores educativos (sindicatos, universidades, etc.). Sobre la base del presupuesto finalmente aprobado, la SEP puede efectuar adecuaciones y redistribución justificada del gasto programable, aunque la norma establece un marco bastante rígido para la libre disponibilidad de los fondos dentro de cada cartera, que regula la Secretaría de Hacienda.

- **Según las prácticas descritas acerca de su definición, es posible afirmar que se trata de un proceso de negociación** en el que la SEP debe ganar capacidad de establecer acuerdos y consensos entre partes, para lograr los recursos necesarios, anticipando los reclamos y redistribuyendo los incrementos asignados.

El proceso de negociación del presupuesto en general y del presupuesto educativo en particular se lleva adelante, como en muchas partes del mundo, mediante un laborioso proceso de intercambio de gestiones y acuerdos políticos tanto inter-partidarios como entre los dos poderes del Estado que intervienen de manera decisiva en la definición del Presupuesto Nacional. Eso afecta sensiblemente la posibilidad de ganar en capacidad de planeamiento estratégico, dado que los diferentes actores analizan prioridades y demandas desde diferentes posiciones.

El Poder Ejecutivo, por la vía de la SHCP envía al Poder Legislativo un proyecto de Presupuesto de Egresos, que por lo general, está relativamente deprimido. Esto es particularmente cierto en el capítulo relativo a la educación porque el Poder Ejecutivo sabe que es un ejercicio de todos los años que la Comisión de Educación informe que es necesario elevar los recursos asignados para diversos rubros destinados a la educación nacional. En el caso de México existe evidencia de que muchas veces ese incremento se solicita para ser destinado, fundamentalmente, a las universidades y a ciencia y tecnología. Cuando el presupuesto vuelve del Poder Legislativo al Ejecutivo, se busca, mediante consensos negociados, una reasignación de los recursos de manera de que se reequilibre el incremento solicitado por el Legislativo de manera de llegar a un presupuesto educativo más adecuado a las necesidades de ejecución de la totalidad de los programas educativos federales.

En los últimos años, además, el presupuesto destinado a educación ha ido en aumento, generando condiciones de negociación en la que todos los actores involucrados parecen salir conformes.

En este procedimiento, la SEP parece ir encontrando la posibilidad de conducir exitosamente las negociaciones, aún cuando eso signifique ir resignando recursos en función de los criterios de prioridad de los diferentes actores que participan del proceso. De acuerdo con las entrevistas realizadas, es posible indicar que como resultado de las negociaciones del presupuesto, la SEP logra anticipar algunas de las iniciativas legislativas de incremento y a partir de allí, busca redistribuir el crecimiento del presupuesto sobre la base las prioridades establecidas por el ejecutivo. En ese sentido, podemos decir que la SEP ha encontrado modos de "sortear" su limitada autonomía, a través de una serie de negociaciones "en corto" con los diputados y los funcionarios de hacienda, de modo de ir llegando a un presupuesto que se ajuste en la medida de lo posible, a sus objetivos y prioridades.

Aprobado el presupuesto, el actor con el que la SEP debe vincularse para garantizar la ejecución es la Secretaría de Hacienda. Nuevamente lo que observamos, es un proceso de negociación “en corto”, a través del cual el presupuesto va siendo liberado para su efectiva ejecución. La permanente emisión y revisión de normativas aparece como una importante limitación a la autonomía de ejecución presupuestaria de la SEP. Y estas limitaciones no se dan solamente sobre montos y plazos, sino que los dispositivos administrativos, la separación de recursos en incisos, y las propias “etiquetas” del presupuesto, condicionan la calidad y el tipo de acciones en la que puede ser gastado.

Un actor central en la negociación del financiamiento es el SNTE. Por un lado, más allá de pertenencias partidarias, los diputados pertenecientes al SNTE que forman parte de las diferentes agrupaciones, actúan de manera articulada y alineados con los intereses y posiciones del sindicato nacional. En tal sentido, las posiciones del SNTE tienen un peso muy importante en el marco de la propia comisión de educación.

Por otro lado, aproximadamente el 95% de los recursos educativos se invierte en salarios y prestaciones a maestros. De modo que la negociación salarial en particular, y la relación con el sindicato en general son fundamentales para garantizar la sustentabilidad de la inversión y el equilibrio presupuestario. Y esta situación puede ser extendida a algunas negociaciones estatales, a las que la federación deberá acudir en auxilio financiero, en caso que los acuerdos superen las posibilidades de los estados.

En este sentido podemos decir que la autonomía de la SEP en términos de la definición y ejecución de su presupuesto, tiene condicionantes y que la somete a un permanente ejercicio de negociación para poder ejecutar los recursos.

Al mismo tiempo, el SNTE es un condicionante de dicha autonomía, aunque también un garante de los equilibrios presupuestarios, tanto para los funcionarios de la SEP como para la propia Secretaría de Hacienda.

4.4.3 Restricciones estructurales.

¿Cuáles son las restricciones estructurales al financiamiento educativo?

- México realiza una de las inversiones en educación más importantes en la región.

México ha efectuado un esfuerzo por el incremento del gasto educativo en los últimos años. Entre 2000 y 2005, el gasto educativo pasó del 6.4% al 7.3% del PBI, superando en muchos casos, los estándares internacionales para la región. De acuerdo con información publicada por la SEP, el gasto promedio por

estudiante es menor a la media de los países de la OCDE, aunque México es el país de dicha organización que destina el mayor porcentaje del gasto público a educación, llegando al 25.6% del gasto programable.

Según la misma fuente, de 2001 a 2005 el gasto público por alumno se incrementó en términos reales en todos los niveles educativos. Entre 2001 y 2004 este incremento fue del 8.3% en preescolar, 7.9% en primaria, 8% en secundaria, 6.1% en profesional técnico, y 6.3 % en bachillerato, al igual que en superior.

Para el año 2005, se estimó un monto de 447.7 miles de millones de pesos de los cuales el 64% se destinó a Educación Básica.

En este sentido, México muestra un esfuerzo presupuestario creciente destinado a su sistema educativo, que también se evidencia en inversiones significativas asociadas a programas clave. Por ejemplo, en el caso de Enciclomedia, el estado mexicano está realizando una de las inversiones más importantes en términos de nuevas tecnologías educativas en los países de la OCDE.

- Estos datos indican la prioridad política que la sociedad mexicana le da al gasto educativo. En los últimos años la masa total de recursos volcados al área educación ha ido en aumento, y en el discurso público ocupa un lugar importante el compromiso político de alcanzar metas de financiamiento propuesta por organismos internacionales.

-Históricamente, la mayor parte del sistema educativo mexicano dependió del financiamiento federal. La federalización no alteró sustancialmente esa situación.

Si bien los estados recibieron los servicios educativos y la titularidad de las relaciones laborales con los docentes, el financiamiento de dichos servicios continúa mayoritariamente en manos del nivel federal.

La inversión educativa total se componía en 2005, en un 61.5% de gasto federal, 16.2% de gasto estatal, 0.1% de gasto municipal y 22.2% de gasto privado, lo que revela una participación del orden federal heredada de la tradición de centralización del sistema, que subyace al esquema de la federalización.

El esquema de federalización iniciado con el ANMEB garantizaba los recursos a los estados para financiar sus aumentos de gasto motivados en la asunción de la responsabilidad de ejecución de la gestión educativa. Por tal razón, los servicios educativos y las plantillas docentes transferidas se financian a través de transferencias de recursos provenientes del nivel central, así como su expansión y los incrementos salariales.

En cada estado, la existencia de servicios educativos directamente dependientes de la SEP y la de los propios servicios sostenidos por los estados habían generado históricamente subsistemas diferenciados, con distintas pautas salariales, de financiamiento de infraestructura, así como con desiguales prestaciones sociales y previsionales de los maestros. La transferencia producida a partir del ANMEB debía dar lugar a una paulatina integración de estos subsistemas; sin embargo, hasta la actualidad esta articulación no se produjo plenamente. Un factor de esta fragmentación a nivel de los estados reside en las fuentes de financiamiento diferenciadas: los servicios transferidos siguen sosteniéndose por el aporte de la Federación; en tanto que los servicios propiamente estatales se solventan por los recursos aportados por cada entidad.

En este sentido, el sostenimiento de los servicios federalizados y su expansión, a través de recursos transferidos desde el orden federal; frecuentemente a negociaciones por los recursos financieros, la concertación de los salarios, etc. La expansión del subsistema federalizado en cada estado está sujeta a negociación, en gran medida por la inconsistencia de la información de que dispone el orden federal y la que aportan los propios estados, como fuera indicado en el caso del subsistema de recursos humanos. A partir del ANMEB se definió como línea de base para este financiamiento las plantillas de los servicios que originalmente dependían de la SEP. Cada año, los estados informan a la SEP acerca de los incrementos de estas plantillas, expandiendo el aporte federal para su sostenimiento. En muchos casos, la misión registró que los estados cargan la mayor parte de su crecimiento al gasto federal, más allá de que lo que sea estrictamente vinculado a dicho subsistema.

Al mismo tiempo, el hecho de que las pautas de distribución con los recursos sean sumamente complejas y no formalizadas en su conjunto, facilitan estos procesos de acomodo a situaciones coyunturales o acuerdos entre cada estado y la federación.

En suma, existe una fuerte dependencia financiera de los recursos nacionales. Desde el punto de vista financiero, es el gobierno central el que “manda” o tiene la capacidad de orientar la política con los recursos financieros. Si bien hay variaciones entre los estados ricos y los estados pobres, en general puede decirse que la inversión en programas de calidad, la dotación de recursos a las escuelas, y la modernización en general, son financiados por el nivel central. La carga de los salarios en las transferencias es importante, pero más aún lo es la dependencia de los estados de esos recursos. Los estados parecen tener poco margen para desarrollar políticas de inversión que excedan el gasto en salarios. Esto le da al orden federal un recurso estratégico para imponer una agenda de transformaciones, ya que el gasto que excede a los salarios depende mayoritariamente de las transferencias federales. Allí hay cierta “discrecionalidad” a pesar de que se ha estandarizado una fórmula consagrada en las Reglas de Operación de los programas mediante la cual se distribuyen

techos de financiamiento a los estados; atados a la cantidad de alumnos y a la cantidad de escuelas del nivel comprendido en cada programa específico.

Por lo tanto, la federalización ha conservado el recurso estratégico del financiamiento en manos del nivel central. En este marco, se observa una importante capacidad del nivel federal para acotar los márgenes de expansión (por ejemplo, estaría en condiciones de establecer los límites de expansión de la negociación salarial a nivel de los estados). Sin embargo, no se observa que existan reglas universales que regulen eficazmente la distribución de recursos, ni la implementación de condicionalidades a las transferencias más allá de la que deriva de la propia ejecución del gasto.

Parece importante aclarar que esta dependencia federal encuentra relaciones con el modelo impositivo mexicano. Dada la existencia de una gran cantidad de recursos que son recaudados por la federación, se comprende esa dependencia del financiamiento federal en algunas políticas públicas, como se explicará a continuación.

4.4.4 Financiamiento del gasto público educativo.

¿Cómo se financia el gasto público educativo?

- El financiamiento se produce fundamentalmente por la vía de transferencias de recursos del orden federal a los estados. En el marco de algunos programas se destinan recursos directamente a las escuelas, o se combinan las fuentes de financiamiento federales, estatales, municipales y particulares.

Como ya fue indicado, el financiamiento más importante de los servicios educativos se produce mediante transferencias intergubernamentales. Estas transferencias se hallan estipuladas por el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el marco de rubros específicos (Ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y Ramo 33: Aportaciones Federales para las Entidades y los Municipios). En este marco, además, se establecen los montos que son transferidos en concepto de servicios personales de acuerdo con:

- la estructura ocupacional autorizada,
- el Registro Común de Plantillas de Personal en el caso del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal, y del Ramo General 25.
- la plantilla de personal, tratándose del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud,
- La creación de plazas,
- y otras medidas de carácter laboral y económico contingente.

Sobre esta base, las transferencias, la federación aportó en 2005 un estimado de 60.5%, mientras que los estados cubrieron el 16.5% y lo restante los municipios y los particulares.

Este esquema de financiamiento con alta participación de la federación se encuentra determinado por el marco legal vigente. Desde el ANMEB en adelante, tanto la Ley de Educación, como las leyes de presupuesto establecen la pauta de transferencias con destinos específicos.

Asimismo, existen programas federales que también se financian sobre la base de transferencias de la federación a los estados. Estos programas disponen de rubros de financiamiento específicos en el presupuesto y acuerdan las transferencias en el marco de las Reglas de Operación de cada programa. Por lo que ha podido verse, en general, estas reglas de operación consagran un criterio de distribución basado fundamentalmente en la matrícula y la cantidad de servicios educativos de cada estado. En ocasiones, agregan variables específicas referidas a los propósitos de cada programa y que tienden a cumplir algún tipo de función compensatoria.

También existen programas que transfieren recursos fuera del marco de las reglas de operación.

Entonces, el esquema de transferencias está instalado como la estructura básica del financiamiento. Se encuentra consagrado por las normativas y ocupa una parte importante de las previsiones de egreso de la Federación. De acuerdo con información aportada por la Dirección General de Planeación de la SEP, en 2005, se estimaba que aproximadamente el 25.6% del total de egresos estaba destinado al área educativa.

Más allá de la magnitud de los recursos, como se observa en la descripción realizada, resulta sumamente complejo contar con una visión unificadora de la variedad de los recursos que la federación transfiere a cada estado. Esa situación facilita el hecho de establecer acuerdos específicos con cada uno de los estados, sin necesidad de establecer normas universales y explicitadas, que constituyan incentivos para el funcionamiento de dicha relación.

- Los ingresos destinados al financiamiento son producto, fundamentalmente, de recaudación impositiva federal.

De acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal 2006, de los 1.339.787,1 millones de pesos que constituyen el Ingreso total del Gobierno Federal, el 62% aproximadamente correspondía a ingresos por impuestos. De estos, los que aportan el mayor volumen de recaudación son los impuestos sobre la renta y sobre el valor agregado.

Otro 32% de los Ingresos del Gobierno Federal corresponden a Derechos, dentro de los cuales se cuentan los de la Secretaría de Educación Pública que ascienden a 332,1 millones de pesos.

Otra fuente importante de ingresos del Estado mexicano lo constituyen los propios de organismos y empresas, que se estiman para 2006, en 613.712,9 millones de pesos.

En algunos estados, existen impuestos cuya recaudación está asignada total o parcialmente al gasto educativo, pero su peso proporcional en el financiamiento del sistema educativo es sumamente reducido.

Por otra parte, no existen incentivos tributarios o desgravaciones que beneficien de manera directa al gasto educativo.

En el caso de algunos programas (el más importante en este rubro es el PEC) existen acuerdos de contraparte para el financiamiento. En el caso de PEC, el financiamiento federal debe contar con una contraparte de cada estado, y asimismo, se prevé una asignación adicional para las escuelas que logren además contar con otras fuentes de financiamiento como aportes de municipios, asociaciones de padres, etc.

La importante presencia del financiamiento federal en educación parece ser la contraparte de la concentración de los ingresos por la vía de impuestos federales. En este sentido, el esquema de federalización en el que el orden federal financia a los sistemas educativos transferidos, además de estar consagrado por el marco normativo, parece estar atado a las fuentes principales de ingreso.

- En la práctica, el modelo general de financiamiento no ha resuelto su opacidad, a pesar de las intenciones de dotarlo de mayor transparencia. En cada aspecto del modelo de financiamiento parecen existir arenas de negociación, sobre la base de la superposición e inconsistencia de los sistemas de información, lo que dificulta transparentar las decisiones de financiamiento.

En este marco, a las múltiples instancias de negociación reconocidas entre el SNTE y la SEP se agregan situaciones especiales de transferencias presupuestarias de la Federación a los estados que se producen por acuerdos entre los niveles más altos de la Secretaría y las entidades. Se carece de información cuantitativa suficiente como para saber si se trata de un mecanismo significativo. De acuerdo a la información relevada por nuestra misión, esta vía permite que se transfieran recursos con destinos que no se relacionan directamente con el sistema financiado por el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica, pero que resultan ser contablemente cargados a rubros por lo general "relacionados" con educación básica por cuestiones administrativas.

Por otra parte, esta vigencia generalizada de las negociaciones para la toma de decisiones impacta en la carencia de incentivos para mejorar la calidad de la eficiencia en el planeamiento, la gestión y el gasto educativo.

Los mecanismos de transferencia orientados sobre la base de las reglas de operación de los distintos programas han puesto en evidencia situaciones de sub-ejecución presupuestaria, empleo de recursos en finalidades no asociadas directamente a la calidad educativa, y en general, una baja condicionalidad de los recursos en relación con la eficiencia de los programas.

En muchos casos, casos se registró una sub-ejecución significativa de los recursos transferidos, que debieron ser devueltos al final del ejercicio. Esto, presumiblemente, habla, por una parte, de un déficit en la capacidad técnica de los equipos de algunos estados relacionado con el proceso de planeamiento, pero también por otra parte, de un proceso novedoso en relación con la tradición centralista en relación con la definición y ejercicio del gasto. En este caso, la opinión de los actores de la SEP oportunamente consultados es que se trató de planificaciones sobredimensionadas que luego no pudieron cumplirse, atribuible a dificultades relacionadas con la capacidad técnica de las áreas de planeamiento de los diferentes estados. En este sentido, se han registrado mejoras paulatinas, haciendo más factibles las planificaciones correspondientes a los distintos programas, aunque la opacidad general del modelo de financiamiento no parece haber registrado modificaciones.

Esto resulta particularmente relevante ya que de este modo, el incremento sostenido del gasto que ha sido mencionado, atravesado por un ejercicio permanente de la negociación (en los niveles macro y micro del sistema) no produce incentivos significativos para los estados y las escuelas, y por lo tanto, tiene baja capacidad para impactar en una mejora en la base del sistema.

En síntesis, el financiamiento de orden federal, fuertemente regulado en los marcos normativos, y dependiente de la centralización de los ingresos, en la práctica, está sujeto a prácticas de negociación que reducen su impacto como factor en el mejoramiento general del sistema.

4.4.5 Desequilibrios regionales.

En especial, ¿cuál es la capacidad de la política de gasto y financiamiento educativo para modificar los desequilibrios regionales?

- Existe una gran disparidad en el aporte que realiza cada estado además del financiamiento federal, y diferencias importantes en el propio financiamiento federal a cada estado.

La participación de las entidades federativas en el PIB presenta importantes disparidades. De acuerdo con información aportada por la Dirección General de

Planeación de la SEP, tomando como punto de referencia la disparidad regional de tres zonas (sur-sureste, centro y norte), se aprecia que en el centro se genera el 57.5 % del PIB, en la zona norte el 32.2% y en el sur- sureste el 10.3%. Esta situación definitivamente tiene un efecto en los indicadores sectoriales.

Por su parte, México presenta importantes diferencias en las inversiones educativas que cada estado realiza y en las asignaciones federales, todo lo cual, sumado a la diversidad de características y necesidades educativas y sociales de las entidades federativas se traduce en brechas que se profundizan en términos de los recursos que recibe cada sistema educativo estatal.

En las asignaciones federales a los estados destinadas a educación existen disparidades significativas. El estado que ha sido más favorecido supera en más de tres veces la asignación del estado que ha recibido proporcionalmente menos recursos. Esta situación es producto de una acumulación de criterios y acuerdos de distribución históricamente consolidados, aunque también responde a la baja capacidad de algunos estados por promover el desarrollo de sus propios sistemas educativos estatales. Más allá de la justicia o equidad de las diferencias, las mismas no parecen asociadas a contrapartidas que condicionen a los estados que reciben los mayores aportes.

No hay estándares del gasto para los territorios. Sobre la base de las asignaciones federales que responden a estándares regionales, entre otros factores, cada estado puede realizar una asignación adicional. Esto genera un margen de desigualdad del gasto educativo de estado en estado.

Las políticas compensatorias definidas a partir del AMNEB generalmente no adoptan como particular criterio de redistribución la situación de las entidades federativas. En cambio, los criterios definidos por el CONAFE, por ejemplo, se concentran en la identificación de población en situación de desventaja, independientemente de la inversión específica transferida a cada estado. En este sentido, no se trata de mecanismos compensatorios de las disparidades estatales sino de políticas compensatorias cuya unidad de asistencia son las escuelas, los alumnos y las comunidades.

También existe una fuerte disparidad en la participación de cada entidad federativa en el gasto público educativo que se ejerce en su jurisdicción. En este sentido, es posible observar variaciones desde una participación estatal inferior al 2%, hasta una proporción superior a la tercera parte del gasto público total que se ejerce en la entidad.

Este panorama presenta un refuerzo de situaciones de desigualdad. Si, por una parte, las entidades federativas han demostrado diversas capacidades para concurrir al sostenimiento financiero de sus sistemas educativos, el mayor agente financiador que es la Federación, distribuye sus recursos siguiendo una acumulación histórica de compromisos y criterios que impiden clarificar la

asignación presupuestaria y actuar en el sentido de compensar las diferencias regionales. A esta situación se agrega como ya se ha dicho, que las políticas compensatorias no adoptan como criterio de redistribución las desigualdades entre los estados, sino que se dirigen a la atención de poblaciones en situación de desventaja. Por lo tanto, a la inequidad histórica entre las regiones del territorio mexicano, se superpone la existencia de políticas que no se orientan a recomponer esa situación y que no hacen de las políticas compensatorias, un incentivo a la mejora de las capacidades estatales.

- No se observan mecanismos federales de planificación del financiamiento que integren la totalidad de las transferencias en una lógica articulada.

La pauta de crecimiento del financiamiento de la educación a nivel de los estados, de manera coherente con el principio de descentralización, no se sujeta a un "Plan Federal" que regule centralmente el crecimiento de los recursos destinados nacionalmente al sistema educativo. Respecto de los aumentos de recursos, estos se ven condicionados por la intervención del SNTE a través de las presiones a la SEP en las negociaciones de carácter nacional que entran en colisión con las pretensiones de planeación del crecimiento del sistema educativo a nivel estatal.

En este sentido, resulta clave la doble negociación salarial. En una primera instancia, el sindicato negocia anualmente un incremento salarial que rige para la totalidad de los maestros que revistan en los servicios federalizados. A continuación, en cada estado, se reproduce una instancia de negociación que define el incremento introducido sobre la base salarial nacional. Si bien los actores entrevistados sostienen que el nivel federal logra ejercer un control de hecho sobre esta doble negociación, el mecanismo muestra escasas condiciones de transparencia y contribuye a acentuar las diferencias regionales y entre los estados.

Algo similar sucede en el programa de Carrera Magisterial, cuyo impacto sobre los salarios es significativo. Aquí, la incorporación de los maestros no responde a un plan federal que establezca un tope de incorporaciones a la carrera. En cambio, esta distribución deriva también de instancias de negociación, con lo que el marco normativo no se refleja en una distribución planificada de los recursos disponibles. Desde este punto de vista, el rol normativo del Estado, tanto en el nivel de la Federación como de las entidades, se ve francamente debilitado, y genera un ejercicio de negociación permanente que alimenta condiciones de gobernabilidad compartida del sistema.

Las falencias en la planeación del subsistema de financiamiento se observan en la existencia de una sumatoria de programas desarticulados, y modos de llevar los recursos hacia los estados, los municipios y las escuelas. Desde el punto de vista del uso de los recursos financieros, tampoco parece haber un planeamiento estratégico. Al respecto, diversos programas federales establecen mecanismos de financiamiento con contraparte que buscan comprometer a los

estados, los municipios y la sociedad civil en la mejora de la calidad del servicio educativo.

Sin embargo, en la práctica, es posible observar que las escuelas tienen grandes dificultades de operación por las condiciones de los recursos que deben gestionar. La gran dispersión de las fuentes por las que logran acceder a distintos tipos de recursos (financieros, equipamiento y otros), hace que se combinen recursos transferidos para la instalación de las más modernas tecnologías con la falta de otros, para el mantenimiento de la infraestructura o para los insumos de uso cotidiano. Los recursos provenientes de la Federación se combinan con aquellos proporcionados por los estados, así como con otras fuentes de financiamiento proporcionadas por las Asociaciones de Padres, la Cooperativa Escolar o el gobierno de nivel municipal.

Esta práctica de gestión de los recursos en el nivel de las escuelas impacta sobre el rol de los actores escolares. En particular los directores, ocupan una parte importante de su tiempo de trabajo en las escuelas en la gestión de los recursos, restando condiciones para el ejercicio de funciones propiamente pedagógicas y de conducción. Como contraparte, disponen de limitadas atribuciones para disponer y administrar los recursos². De esta manera, el esfuerzo realizado para obtener acceso a diversas fuentes de financiamiento sujeta a las escuelas a una superposición de marcos regulatorios.

De este modo se produce una situación contradictoria en la que se observan crecientes esfuerzos por incrementar los recursos que se ponen a disposición de la escuela, pero en el contexto de vías desarticuladas o yuxtapuestas que hacen más compleja su llegada a las instituciones. En tal sentido, el aumento de los recursos no garantiza la mejora de la calidad o la mayor eficiencia en la implementación de los mismos.

Esta situación parece indicar, en la medida en que no se presenta como una política articulada de financiamiento, que el proceso de descentralización del financiamiento se encuentra todavía en una situación de transición que no le permite ser una herramienta activa que conduzca al sistema en la dirección de los objetivos buscados.

4.4.6 En síntesis

- El marco más general para la determinación del gasto educativo es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los actores involucrados en su definición son la SEP, la SHCP, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y los sindicatos docentes. Según las prácticas descritas acerca de su

² Una excepción importante parece derivar del Programa de Escuelas de Calidad. Tal como se señalará más adelante, dicho programa está mejorando la articulación de las fuentes de financiamiento, los mecanismos de transparencia en la gestión de los recursos, y marcha hacia un incremento de las atribuciones de las escuelas en su administración.

definición, es posible afirmar que se trata de un proceso de negociación en la que la SEP suele tener margen de maniobra para lograr los recursos necesarios, anticipando los reclamos y redistribuyendo los incrementos asignados, pero dicho margen está sometido a una serie de negociaciones que incluyen intereses que no se encuentran articulados.

- México realiza una de las inversiones en educación más importantes en la región. Históricamente, la mayor parte del sistema educativo mexicano dependió del financiamiento federal. La federalización no alteró sustancialmente esa situación. Si bien los estados recibieron los servicios educativos y la titularidad de las relaciones laborales con los docentes, el financiamiento de dichos servicios continúa, en su mayoría, en manos del nivel federal.

- El financiamiento se produce fundamentalmente por la vía de transferencias de recursos del orden federal a los estados. En el marco de algunos programas se destinan recursos directamente a las escuelas, o se combinan las fuentes de financiamiento federales, estatales, municipales y particulares. Pero la desarticulación de los modos de transferencia y la falta de parámetros articulados para las mismas, debilitan la posibilidad de transformar al subsistema de financiamiento en un catalizador del cambio.

- Los ingresos destinados al financiamiento son producto, fundamentalmente, de recaudación impositiva federal. La importante presencia del financiamiento federal en educación parece ser la contraparte de la concentración de los ingresos por la vía de impuestos federales. En este sentido, el esquema de federalización en el que el orden federal financia a los sistemas educativos transferidos, además de estar consagrado por el marco normativo, también estaría atado a las fuentes principales de ingreso.

- En la práctica, el modelo general de financiamiento no ha resuelto su opacidad, a pesar de las intenciones de dotarlo de mayor transparencia. En cada aspecto del mismo parecen existir arenas de negociación, superposición e inconsistencia de los sistemas de información y enormes complejidades producto de la desarticulación, todo lo cual dificulta transparentar las decisiones de financiamiento.

- Existe una gran disparidad en el aporte que realiza cada estado, fuera del financiamiento federal, y diferencias importantes en el propio financiamiento federal a cada estado.

- No parece clara la articulación entre los esfuerzos federales y estatales, ni los incentivos que se encuentran incluidos en esa relación. Parte de estas dificultades surgen de la necesidad de una discusión profunda de los equilibrios federales.

- Esta desarticulación, dificulta la posibilidad de avanzar sobre mecanismos de planeamiento estratégico que asocien el destino, los modos de transferencia y ejecución de los recursos, a las necesidades estratégicas del sistema.

- Resulta necesario avanzar hacia una redefinición de las regulaciones en materia de financiamiento, que simplifiquen la operación, la vuelvan más transparentes, e instalen incentivos asociados a los objetivos de mejoramiento de la calidad y equidad en la educación mexicana.

El subsistema de financiamiento está requiriendo un trabajo de planeamiento estratégico. Los enormes esfuerzos realizados por el país, en términos de inversión educativa, no parecen simétricos con los resultados que se obtienen. Más allá de otras razones que puedan adjudicarse, la propia desarticulación del sub-sistema, a falta de incentivos claros y de normas explícitas que lo regulen, debilita la potencialidad del mismo, en relación con los objetivos propuestos para el sistema.

4.5 SUBSISTEMA DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN

4.5.1 Claves de análisis

- ¿Qué actores han participado y participan en la construcción de los subsistemas de información y evaluación?
- ¿Cuál es la relación entre acciones de evaluación y mejoramiento de la calidad: El grado de coherencia entre la evaluación y el currículum (si se pretende explícitamente); el alcance de la interpretación y explicación de los resultados de las evaluaciones; los resultados de la evaluación, su difusión relación con el mejoramiento; el desarrollo de otras líneas de evaluación (principalmente, que permitan fortalecer el mejoramiento de las prácticas)?
- ¿Qué grado de autonomía tienen las autoridades educativas para el manejo de la información y evaluación?

4.5.2 Actores y agencias que participan del subsistema.

¿Qué actores han participado y participan en la construcción de los subsistemas de información y evaluación?

El subsistema de información y evaluación presenta una superposición de instituciones y dispositivos, tanto de orden federal como estatales, que implican una gran dificultad para la construcción de una verdadera plataforma de información para la toma de decisiones.

Desde el año 2002 México cuenta con dos instituciones nacionales responsables de la evaluación educativa: la Dirección General de Evaluación (DGE) de la Secretaría de Educación Pública, que hasta el año mencionado fue la sola responsable en este ámbito, y el recientemente creado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

La Dirección General de Evaluación de la SEP fue creada en 1984, en sustitución de la Dirección General de Acreditación y Certificación. En los años posteriores a su creación tuvo una trayectoria cambiante, incorporando diversas áreas y funciones. En la actualidad, aquellos antecedentes se ponen en evidencia en la acumulación de capacidades, perfiles técnicos y recursos. Desde el punto de vista de la estructura orgánica de la SEP, la DGE es parte del organigrama, y coordina acciones con las distintas áreas de la misma, particularmente con las que dependen de la Subsecretaría de Educación Básica. La DGE debe ejercer como atribuciones, entre otras: (1) la evaluación sistemática y permanente de las políticas del sistema educativo nacional y la

eficacia de las acciones del sector educativo en su conjunto; (2) la evaluación sistemática y continua de la implementación de los planes y programas de estudio; (3) la evaluación de la calidad de los servicios educativos a cargo de la Secretaría, así como proponer lineamientos de evaluación a las autoridades educativas de los estados.

Por su parte, el INEE ha sido creado en 2002, como un órgano gubernamental semi-autónomo que, si bien pertenece a la estructura funcional de la SEP, goza de mayores grados de autonomía administrativa y política que la Dirección General de Evaluación. El INEE tiene tres cuerpos colegiados: la Junta Directiva, máximo órgano de gobierno, con representantes del Estado y de la sociedad civil; el Consejo Técnico de alto nivel y con presencia internacional, para las decisiones de esa naturaleza; y el Consejo Consultivo que asegura la relación con las áreas de evaluación de la SEP y de las entidades federativas.

Entre las funciones del INEE se cuentan: la producción y medición de indicadores de calidad del sistema educativo nacional y de los subsistemas estatales; la producción y administración de pruebas de aprendizaje y de evaluación de escuelas.

La explicación de que el sistema tenga dos grandes instituciones responsables del subsistema de evaluación es histórica y política: el INEE fue necesario para responder a nuevas demandas y una nueva cultura sobre evaluación, que le otorgaba a la misma una importancia estratégica en el mejoramiento de los sistemas educativos. Pero hoy esta doble institucionalidad estaría teniendo costos y consecuencias considerables.

Se observa que ambas agencias cuentan entre sus funciones y atribuciones la evaluación de los aprendizajes y de las escuelas. Si bien ambas instituciones insisten en las diferencias de enfoque y propósitos de estas actividades, la superposición de las áreas de incumbencia no ha dado lugar a la formulación de un plan común consistente.

Adicionalmente, las Secretarías de Educación de muchos estados de la Federación, cuentan con direcciones de evaluación propias, de muy heterogénea fortaleza institucional y técnica: algunas son capaces de desarrollar sus propios instrumentos de evaluación y de difusión de resultados; otras utilizan las pruebas nacionales mediante muestras estatales. En ambos casos, estas direcciones cuentan con el apoyo técnico tanto de la Dirección General de Evaluación como del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa. Por su parte, la DGE genera instrumentos, lineamientos y criterios destinados a la realización de evaluaciones de distinta naturaleza a nivel de los estados.

En el informe correspondiente al subsistema de recursos humanos, por ejemplo, se hizo mención a las evaluaciones para el ingreso a las escuelas normales, para el acceso a plazas o para los concursos para cargos directivos.

Estos instrumentos son elaborados o asistidos por la DGE, dado que se trata de que se apoyen en estándares nacionales.

Sin embargo, además de la disparidad de los estados en términos de las capacidades para la evaluación, el hecho de que muchas de estas evaluaciones aún no se apliquen en la totalidad de los estados, impide desarrollar una articulación nacional plena de la política de evaluación y de sus usos.

En tal sentido, podemos afirmar que México cuenta con una importante cantidad de herramientas de evaluación e información, - la mayoría de ellas, de muy buena calidad técnica-, aunque no ha logrado construir un sistema de información y evaluación que actúe como soporte de los procesos de toma de decisiones y que le permita generar mejoras en el sistema.

Por otra parte, no se observa una construcción de los sistemas de evaluación con participación de los usuarios. Los criterios para la construcción de estos sistemas han estado orientados a compatibilizar las evaluaciones con las orientaciones internacionales. La evaluación no suele estar formulada para dar respuesta a demandas específicas derivadas de los procesos de toma de decisiones, tanto en los niveles de la macro política educativa, como en el nivel de las escuelas. En este sentido, la construcción de los sistemas de evaluación e información, más bien está derivada de la arquitectura vertical del sistema, y no ha sido pensada ni ajustada, a un modelo en el que las escuelas toman decisiones. En tal sentido, sería necesario buscar pertinencia con la información que directores, maestros y supervisores pueden utilizar para auto-evaluar sus instituciones y planear procesos de mejora.

Se observa una demanda social, especialmente expresada en los medios de comunicación por la publicación de resultados de la evaluación con un nivel de desagregación por escuela. En los últimos años se ha experimentado un cuestionamiento, fundamentalmente presente en los medios, sobre los procesos de evaluación, dado que los resultados que el INEE publica solo se desagregan por estado / nivel educativo. Si bien el INEE presenta limitaciones estatutarias para dar respuesta en este sentido, esta demanda está siendo atendida ya que se prevé que las evaluaciones realizadas por la DGE permitan la publicación de resultados por escuela. Se observa además, una preocupación por que este mecanismo sea acompañado de procesos de mejora, aunque dado que se trata de una decisión adoptada recientemente, aún no es posible indicar cuál es su impacto. De todos modos, es importante, en el caso de que sea una demanda social representativa, leerla como un indicador de que la sociedad civil ha empezado a constituirse en un actor que demandará por calidad. El estudio ENCRAVE no expresaba ese fenómeno en el año 2001, pero la demanda expresada por los medios de comunicación, puede ser un indicador de que existe un proceso de cambio en ese sentido.

En definitiva, los actores y agencias involucrados en el subsistema (fundamentalmente la DGEP, el INEE y las oficinas evaluadoras estatales) se

superponen en sus funciones y mecanismos de evaluación y relevamiento de información. Asimismo, se evidencian dificultades de articulación, lo que parece haber impedido, hasta el momento, la formulación de un plan estratégico de evaluación e información que adicione las fortalezas de las distintas agencias.

Al mismo tiempo, la formulación de las estrategias y los dispositivos no parece integrar a los diferentes actores del proceso educativo. La arquitectura de los sistemas parece pensada para el modelo vertical que se ha intentado empezar a modificar. En tal sentido, la planeación que se realice debe contemplar las demandas de información para actores que estarán comprometidos con la toma de decisiones del sistema.

4.5.3 La calidad, confiabilidad, accesibilidad y alcance de la información.

¿Cuál es la relación entre acciones de evaluación y mejoramiento de la calidad: (a) El grado de coherencia entre la evaluación y el currículum (si se pretende explícitamente); (b) el alcance de la interpretación y explicación de los resultados de las evaluaciones; (c) los resultados de la evaluación, su difusión relación con el mejoramiento; (d) el desarrollo de otras líneas de evaluación (principalmente, que permitan fortalecer el mejoramiento de las prácticas)?

- Las agencias evaluadoras evidencian una importante productividad, a la vez que, con la profusión de instancias de evaluación, muestran que poseen gran cantidad de recursos técnicos y financieros.

A lo largo de los '90 se implementa un conjunto variado de instrumentos de evaluación de aprendizajes en primaria y secundaria, con diversos objetivos: desde acreditación de niveles educativos y asignación de recursos a maestros, hasta evaluación de aprendizajes *strictu sensu*.

Los instrumentos evaluativos más importantes incluyen:

- 1) Evaluación de los factores de Aprovechamiento Escolar y Preparación Profesional del programa de Carrera Magisterial. Pruebas aplicadas a más de 700.000 maestros anualmente, que incluyen conocimiento de los contenidos curriculares, normatividad del sistema educativo, y pedagogía incluida en los programas oficiales. La DGEP administra los reactivos e informa sobre los resultados, pero éstos son consensuados con el SNTE en el marco de la comisión que regula la carrera magisterial. Las pruebas son del tipo "basadas en normas", lo que no posibilita saber qué han aprendido los alumnos del currículum.
- 2) Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS). Se aplica a alumnos de 6º año de educación

- primaria en las áreas verbal, matemática y de razonamiento, con propósitos de distribución de los mismos en las escuelas secundarias. Desde 1991 se aplica con carácter censal en 20 de las 32 entidades del país.
- 3) Exámenes de ingreso a la educación media superior y superior desarrollados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Exani I y Exani II de CENEVAL). Se aplica desde 1994 a los alumnos que desean ingresar a la educación media superior, y a la educación superior.
 - 4) Evaluaciones de alumnos y escuelas desarrolladas en el marco de programas compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) (Evaluación de los aprendizajes en las escuelas del Programa para Abatir el Rezago Educativo –PARE), y Programa de Evaluación de la Educación Primaria –EVEP-. 3º y 6º grado, español y matemática.
 - 5) Pruebas de aprendizaje denominadas Estándares Nacionales de Español y Matemáticas. De responsabilidad de la DGEP hasta 2003, miden logro de estándares mínimos referidos al currículum oficial y son de carácter muestral.)
 - 6) El INEE desarrolla a partir de 2003 los *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos Excale*, que sustituyen a las pruebas llamadas Estándares Nacionales. Se trata de pruebas de tipo criterial, alineadas al currículum, que utilizan escalas diseñadas a partir de la metodología de Teoría de Respuesta al Item, y están basadas en muestras representativas nacionalmente, que son acompañadas por cuestionarios de contexto (cuestionario a alumnos sobre contextos familiar y sociocultural; a maestros, a directores). Los resultados son informados públicamente a través del Informe “*La calidad de la educación Básica en México*”.
 - 7) Las pruebas internacionales TIMSS (de la IEA), PISA (de la OECD) y LLECE (de UNESCO).

El conjunto de pruebas mencionadas tienen un uso estable por las autoridades nacionales para evaluación de políticas, pero no más allá de éstas, como se verá. Y del conjunto mencionado, las de mayor impacto práctico en actores del sistema son la evaluación para incentivos de Carrera Magisterial, así como de graduación y selección de alumnos mediante las pruebas EXANI I y II de egreso de secundaria y bachillerato.

- La multiplicidad de instrumentos y situaciones de evaluación muestra frecuentes superposiciones e inconsistencias. Distintas evaluaciones son administradas a los mismos niveles y años, con finalidades superpuestas. Desde la divulgación de resultados a la opinión pública, hasta las definiciones del puntaje de Carrera Magisterial, se yuxtaponen usos de las

evaluaciones que no se articulan en un sistema coherente. Esta situación impide la conformación de un sistema de información que apoye la toma de decisiones estratégicas, puesto que cada decisión suele apoyarse en una evaluación *ad hoc*, muchas veces inconsistente con el resto de los instrumentos, instituciones o prácticas de evaluación.

La agenda de cambio en el subsistema de evaluación la define bien un documento de la propia SEP³, que plantea los siguientes ejes:

- Reducir el exceso de instrumentos que se aplican.
- Mejorar la coordinación entre instancias federales y locales.
- Orientar los esfuerzos a la realización de evaluaciones censales.
- Usar los resultados para la mejora del sistema educativo⁴

Los dos primeros objetivos corresponden a una agenda de desarrollo institucional respecto a evaluación; el tercero y el cuarto corresponden al uso educativo de las evaluaciones para la mejora de los aprendizajes. Se ordenan los puntos críticos o de desarrollo que siguen de acuerdo a esta distinción.

En términos abarcativos de los dos ejes recién mencionados el problema fundamental a abordar en términos de políticas referidas a evaluación, es ordenar y armonizar el desarrollo de instrumentos y dispositivos evaluativos, con sus posibilidades de uso y la maduración de una cultura evaluativa en la docencia y administración del sistema educativo del país.

- México no tiene propiamente un sistema de evaluación para el aprendizaje. En cambio tiene múltiples sistemas evaluativos para diversas funciones: retroalimentar la política educacional, otorgar incentivos en la carrera docente, presentar la dirección de programas de acciones compensatorias y la acreditación y selección de alumnos. Esto hace que un sistema estratégico de apoyo a las prácticas docentes para producir mejores aprendizajes, esté aún por establecerse.

La construcción de un sistema nacional de evaluación de la educación (SNEE) eficiente y articulado es planteado como el gran objetivo en este plano por las autoridades. Resulta central para esto – cuya consecución la presente administración considera “en un estadio intermedio” - lograr una “definición y coordinación, para cada nivel del sistema educativo, de las atribuciones de los organismos vinculados con la evaluación (federales, estatales, e instancias externas), así como el fortalecimiento de sus capacidades”.

³ Fuente: SEP, Subsecretaría de Educación Básica, Sistema Nacional de Aprendizaje Educación Básica, Evaluación Nacional de Logro Académico de Centros Escolares –ENLACE-. Mimeo, Sin fecha.

⁴ Es sintomático que el documento no explicita en este punto ‘para la mejora de los aprendizajes’, y que, en vez de ello, se refiera al ‘sistema educativo’: Esto parecería revelar el paradigma que domina hasta el presente al subsistema de evaluación –funcional a las políticas, más que a la enseñanza y el aprendizaje-.

El SNEE debe articular tres ámbitos de evaluación: el federal, el estatal y el de las instancias externas (como INEE o Ceneval). En cada uno de estos órdenes, debe establecerse las responsabilidades y funciones respecto de la visión estratégica del sistema, la evaluación de aprendizajes, y la evaluación de escuelas y maestros.

De acuerdo al INEE, el foco del esfuerzo de desarrollo de capacidades y cultura evaluativa debiera estar en el nivel estatal – las *Áreas Estatales de Evaluación* (AEE)-, eslabón más débil de los tres señalados.

En tanto esta conformación de un Sistema Nacional de Evaluación sea un aspecto pendiente del subsistema, es improbable que la información disponible, a pesar de su diversidad y calidad, aporte efectivamente a los procesos de decisiones educativas estratégicas.

- Por otra parte, esta desarticulación del subsistema no parece deberse a debilidades técnicas. Por el contrario, las agencias encargadas de la evaluación disponen de una importante capacidad técnica y de recursos técnicos y financieros adecuados al cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, no se observan políticas integrales de promoción del uso de la información, ni una sistematización de los usuarios, sobre todo en atención a las demandas para la toma de decisiones. La difusión de los resultados, tanto agregados como referidos a las distintas unidades de análisis; no se adecua a mecanismos de toma de decisiones planificadas, sino que se confía en el impacto de los resultados mismos.

Sobre la difusión y el uso de la información, el punto de partida lo señala un informe del INEE: “En general la gran masa de datos está desaprovechada, tanto a nivel de las políticas y las prácticas educativas como a nivel académico”. En general, aún no hay demostraciones consistentes de uso de los resultados – con excepción de las autoridades nacionales-, y esta ausencia debería ser el eje de la agenda en este plano. “A medida que se desciende en la pirámide jerárquica el flujo de información se vuelve escaso, irregular, fragmentario y posiblemente descontextualizado”.

El uso por escuelas y docentes de los resultados, para mejora de la gestión y de la docencia, supone mediciones que permitan informar a las unidades educativas de sus logros respecto a las metas de aprendizaje del currículum, así como de su evolución en el tiempo. Sobre esta base, parece necesario un incremento radical de los esfuerzos de difusión, no tanto en la cantidad, como en su calidad, donde el criterio de “amigabilidad docente” de la información difundida sea rector, en el sentido de los modos en que los maestros naturalmente la abordan y buscan y donde existan además, controles rigurosos sobre tal amigabilidad (evaluando estrictamente cómo ‘baja’ la información a las unidades educativas, para retroalimentar el diseño del “empaquetamiento comunicativo” de la evaluación).

Además, es necesario poner el acento en la creación-fortalecimiento de capacidades para el uso. Los esfuerzos tanto del INEE como de la DGEP han estado más en la difusión – a través de reportes, folletos, cuadernos técnicos, presentaciones públicas y actividades de capacitación - que en la creación de capacidades para el uso, más caro, lento y demandante, pero inevitable si de verdad se quiere hacer de la evaluación un potente instrumento de mejora de la calidad de los aprendizajes. En tal proceso de creación de capacidades las áreas estatales de evaluación son piezas claves, así como el nivel intermedio del sistema, en especial los supervisores, que tienen un gran papel en el éxito o fracaso de las estrategias de difusión y uso masivo de los resultados.

Al mismo tiempo, los sistemas han obviado a los supervisores como evaluadores del sistema y a la mesoestructura en general. En tal sentido, las evaluaciones son vividas como procesos externos y no logran ser integradas a la vida cotidiana de las escuelas y del sistema. En esa línea, puede multiplicarse la cantidad de herramientas, y no mejorar la calidad y cantidad de uso de las mismas. Es fundamental construir una cultura de uso de la información, y eso está vinculado con que escuelas, docentes y supervisores aumenten el margen de las decisiones que pueden tomar, y entonces, requieren de información apropiada para tomarla.

Se observa una gran productividad de las agencias encargadas de la evaluación y la información, con una importante concentración de recursos técnicos y financieros. Sin embargo, parece escaso su uso por parte de los tomadores de decisiones y por las escuelas. Las carencias comparativas más importantes parecen ser la de su integración y adecuación a la toma de decisiones. No hay un problema de oportunidad, dado que las oficinas productoras de información poseen condiciones para responder a tiempo. La superposición de instancias de evaluación también puede estar impactando en la baja legitimidad de la información (la falta de confiabilidad no es técnica sino, política) porque ésta presenta inconsistencias entre las distintas fuentes, propósitos a los que se orienta y consecuencias que genera.

Las relaciones entre evaluación y mejoramiento de la calidad.

- **Los dispositivos de evaluación no se encuentran articulados con los procesos de toma de decisiones de los restantes subsistemas.** En este sentido, la toma de decisiones en los subsistemas de recursos humanos, currículum o financiamiento se remite a fuentes variadas, muchas veces diferentes de las agencias que tienen por función principal producir información educativa.

- **Como ya fue señalado, no se observan políticas específicas de formación de los usuarios.** Los esfuerzos de difusión de la información se concentran en la producción de documentos o en acciones de divulgación. Si

bien distintos documentos analizados demuestran una preocupación acerca del uso de la información (particularmente la resultante de las evaluaciones) en el mejoramiento de la gestión de las escuelas o de los aprendizajes, estas acciones parecen concluir en la producción de los documentos. No se encuentran actividades que aseguren la llegada de esta información a las escuelas y las aulas, y menos aún, que propongan el tratamiento de la información en los procesos de planeamiento y gestión escolar y áulica.

Una excepción en este sentido parece ser el caso del Programa Escuelas de Calidad. La DGEP ha desarrollado evaluaciones específicas en el marco del PEC y ha elaborado modelos asociados a las escuelas que logran mejoras sustanciales, tanto en la gestión institucional como en los aprendizajes de los alumnos. Estos modelos, recomendaciones y estudios sobre factores asociados encuentran difusión en las escuelas del programa. A su vez, el Programa promueve el uso intensivo de estos documentos, como un insumo para programar procesos de mejoramiento de la calidad educativa.

- Sin embargo, fundamentalmente, los resultados de las evaluaciones y los dispositivos de información, no generan consecuencias sobre los actores del sistema y sus prácticas. Las escuelas no encuentran reconocimientos, ni beneficios, ni incentivos por mejorar sus resultados. La única excepción en este sentido, podrían ser las evaluaciones vinculadas a carrera magisterial, aunque las mismas se encuentran tan desacreditadas como la propia carrera. Y dicho fenómeno debe ser analizado a la luz de la ruptura que las mismas representan respecto de la gran tensión a la homogenización que se observa en la tradición del sistema de evaluación de México.

Esta falta de articulación con el funcionamiento cotidiano del sistema y la desarticulación de los resultados de los sistemas de evaluación e información con sus consecuencias posibles al interior de los sistemas, convierte a dichos sistemas en herramientas débiles para constituirse en incentivos, y más aún, para integrarse a la cultura institucional del sistema. En la actual situación, muchos de los sistemas de evaluación se constituyen en herramientas externas a las escuelas, que no generan impactos sobre la vida cotidiana de las mismas y que; en esa situación, resulta complejo que se integren a las mismas y que ganen en participación dentro del imaginario de los actores del sistema y de sus prácticas.

De tal modo, parece necesario desarrollar una estrategia de planeación que le de mayor pertinencia a las herramientas de evaluación y que al mismo tiempo, las transforme en dispositivos transformadores de las prácticas cotidianas de las escuelas.

En líneas generales, la desarticulación entre la evaluación y el currículum resta sentido a la evaluación, que puede convertirse en una práctica rutinaria y

burocratizada, además de desaprovechar el uso de estas evaluaciones como retroalimentación para la mejora de los aprendizajes.

4.5.4 Autonomía de las autoridades en el manejo de la información y evaluación.

¿Qué grado de autonomía tienen las autoridades educativas para el manejo de la información y evaluación?

La SEP no encuentra actores que desafíen centralmente su autonomía en el manejo de los sistemas de información y evaluación. Las limitaciones estarían planteadas en la divulgación de la misma y en los usos que se les da a los resultados e información que emergen de los diferentes dispositivos.

La desarticulación de los mismos y las dificultades para transformar los diferentes dispositivos en verdaderos tableros de información debe ser vinculada con la falta de una intención clara de hacerlo, o de debilidades de gestión, dado que la mayoría de estos dispositivos dependen estrictamente de la SEP.

El caso del INEE instala una lógica peculiar en el subsistema. En primer lugar, su conducción colegiada y semiautónoma hace que el programa de acciones del Instituto responda a una agenda amplia y no se circunscriba a las necesidades de las autoridades educativas. Su constitución, la inclusión de consejos que integran actores del mundo académico nacional e internacional, diferentes agencias estatales entre otros, pone un límite a la capacidad de decisión que la SEP tiene sobre sus políticas y acciones.

En segundo lugar, en la producción del INEE tiene un fuerte impacto el marco de los diseños internacionales de indicadores y evaluación, más que las demandas internas de información. En esto, el perfil técnico de las evaluaciones parece indiscutible, pero no resuelve demandas propias del sistema educativo y en muchos casos, instala problemáticas que no estaba previsto incluir en la agenda de políticas. . La definición estatutaria que indica como objeto de la evaluación a los sistemas educativos de los estados le impide presentar información con un mayor nivel de desagregación. Por otra parte, como definición técnica, el INEE apuesta la realización de evaluaciones muestrales que, si bien ofrecen información agregada de alta calidad técnica, no contribuyen tan claramente a la toma de decisiones en el nivel de las unidades educativas. Lo cierto es que las mismas están planteadas como unos insumos para la sociedad, y no para las autoridades educativas.

En tercer término, el INEE concentra sus esfuerzos en la difusión pública de los resultados. En este punto, la divulgación de la información tiene repercusiones

sobre la agenda educativa ya que instala en los medios de comunicación lecturas sobre problemáticas del sistema educativo que pueden o no ser coincidentes con las prioridades de la política educativa.

Este último aspecto resulta significativo para ponderar la autonomía de las autoridades para el manejo de la información. Dada la finalidad y la estructura del INEE, la SEP ejerce escaso control sobre la divulgación de la información. Allí se genera un mecanismo orientado hacia el control público de los resultados, aunque las carencias en términos de formación de los usuarios (incluyendo a los medios de comunicación) impiden generar una instancia de retroalimentación efectiva sobre esta base.

En la práctica, algunas áreas de la SEP recurren a agencias externas al ámbito educativo para producir o disponer de información, tales como el INEGI y otras. Esto está indicando que, si bien la DGEP cuenta con amplios recursos y capacidad técnica, no siempre da respuestas a las demandas internas de las áreas de la SEP. Como contraparte, éstas recurren a otras agencias o a relevamientos propios.

Finalmente, ninguna de las dos agencias presenta una política consistente de construcción, divulgación y promoción del uso de la información y la evaluación dirigida a las escuelas y los maestros. La producción de la DGEP en este sentido, orientada a las instituciones educativas, se encuentra concentrada en la generación de estudios y documentos, pero existe escaso control sobre la llegada de estos productos a las escuelas, y menos aún sobre el uso efectivo que las mismas hacen de la información y la documentación.

En el caso de la divulgación, los medios de comunicación, como planteamos anteriormente, han empezado a ejercer una fuerte presión sobre los resultados demandando una mayor desagregación de los mismos y pidiendo mayor especificidad en los resultados que se comunican. En tal sentido, algunas decisiones vinculadas al cuidado de las escuelas, a la intención de que la misma fuera información "interna" del sistema, ha sido puesta en riesgo por la representación de una supuesta demanda social por el conocimiento y el manejo de la información. Más allá de la confirmación de lo genuino de la demanda, resulta claro que la evaluación y la información han pasado a ser temas de la agenda de los medios y de ciertos sectores de las elites mexicanas que presionan sobre ellos. En tal sentido, la SEP ve puesta en riesgo su autonomía para el manejo de estas herramientas.

Respecto de la utilización de los resultados, la experiencia de carrera Magisterial ha demostrado la autonomía de la SEP en el manejo de los sistemas de evaluación e información, hasta el momento en que los mismos intentan ser trasladados a resultados. En ese punto, como es el caso de las evaluaciones vinculadas a dicho programa, el SNTE se ha interesado, ha cuestionado ítems, metodologías y diferentes aspectos de la implementación de las pruebas. Sin

duda, ese es uno de los puntos que ha debilitado la legitimidad de la carrera magisterial, una política que resulta cuestionada tanto por funcionarios y académicos, como por el propio sindicato. Esta experiencia estaría mostrando la puesta en riesgo de la autonomía de los dispositivos de evaluación de información, cuando los mismos empiezan a ser transformados en herramientas de política efectiva, con consecuencias sobre los actores y sus posiciones en el sistema.

4.5.5 En síntesis.

La SEP cuenta con una importante cantidad de recursos materiales y técnicos para la gestión de dispositivos de evaluación e información. Sin duda, México se encuentra entre los países de la región con mayor capacidad instalada para el desarrollo de estas políticas, y la abundancia de programas con que se cuenta, es una muestra de ellos.

Sin embargo, la desarticulación y superposición de distintas agencias, dispositivos y niveles de evaluación e información se manifiestan como un debilitamiento del subsistema. Cada propósito o uso posible de la evaluación educativa parece dar lugar a un nuevo tipo de evaluación, con su propio mecanismo de administración y procesamiento. Recientemente se observa una voluntad declarada de dispositivos de evaluación y responder a los mismos propósitos sobre la base de una cantidad menor, pero no se observan avances decididos en el sentido de un plan estratégico de evaluación e información. En el mismo sentido, se observan dificultades de articulación entre los niveles federales y estatales, derivados en parte de la disparidad de recursos y capacidades técnicas, y en parte de la inexistencia de mecanismos integrales de planeamiento de la evaluación.

Se aprecia una escasa adecuación para la toma de decisiones, que deriva en gran parte de la desarticulación de los dispositivos de evaluación. No se observan tableros articulados de información que se orienten a procesos de toma de decisiones de política educativa. Los tomadores de decisiones recurren a distintas fuentes de información, y en muchos casos promueven la realización de relevamientos específicos, por parte de agencias externas al sistema educativo. Por su parte, las agencias encargadas de la producción de la información se concentran en garantizar la calidad técnica de la misma pero no se registra una preocupación concurrente por la identificación de las demandas sustantivas de información.

No se encuentran políticas sistemáticas de formación de usuarios (producción de los clientes de la información), tendientes a promover el uso de la información o a dotar técnicamente a los potenciales usuarios de las herramientas de interpretación de la información. En particular, la DGE evidencia la producción de documentos con modelos, estudios de factores

asociados al rendimiento y recomendaciones para iniciativas de mejora, pero no se observan acciones tendientes a registrar y/o promover el uso efectivo de estas producciones. Esto afecta tanto al nivel escolar, (en el que los actores son los productores primarios de la información pero no la emplean de manera sustantiva en procesos de mejora), como al de los tomadores de decisiones en el nivel macro, y al de medios y de la opinión pública.

Las oportunidades que se presentan en el actual contexto para el subsistema de información y evaluación residen fundamentalmente en la gran cantidad de recursos financieros y técnicos, y en los procesos generalizados de modernización que se pretende llevar a cabo. Asimismo, la visión de una voluntad política de avanzar en el tema puede apreciarse en el ingreso en las evaluaciones internacionales, y en situaciones generadas por la presión de los medios y las relaciones con la sociedad civil.

Las instituciones dedicadas a la evaluación y al relevamiento de información han demostrado poseer gran capacidad técnica y recursos financieros suficientes para generar amplios dispositivos de producción de información. La calidad técnica de la información producida parece indiscutible. Además, disponen de múltiples equipos encargados de distintas unidades de análisis, de la producción de indicadores, del procesamiento y análisis de la información y de la producción de documentos. Este potencial podría ser articulado en un plan integrado de evaluación e información, incrementando la utilidad y el impacto de la información producida.

Por otra parte, el contexto de un proceso generalizado de modernización del sistema educativo, del gobierno educativo y del planeamiento, indica un requerimiento creciente de información confiable y oportuna. Iniciativas como el ingreso de México a las pruebas internacionales o la preocupación de los medios por la publicación de datos sobre la situación educativa constituyen una oportunidad para promover una cultura evaluativa dentro y fuera del sistema educativo. Sobre la base de esta demanda, tanto desde el nivel central como desde los estados y aún de las escuelas, es posible generar vínculos sustantivos de la información educativa con la toma de decisiones, de manera que aquella adquiera mayor sentido y relevancia para los actores en los distintos niveles.

Frente a este panorama parece necesario elaborar un plan estratégico que parta de una articulación interna de los sistemas de evaluación e información, y que se oriente en el sentido de proveer información sustantiva y oportuna a los tomadores de decisiones. Un plan de este tipo puede requerir además la formación del usuario, desarrollando además una política activa destinada a promover el uso de la información, generando mayores condiciones de legitimidad de la información producida.

Como ya ha sido señalado, resulta indispensable articular las iniciativas de evaluación y producción de información en un sistema integrado. Allí, el propósito ya explicitado por la actual gestión de conformar un sistema nacional

de evaluación de la educación es un avance pendiente, que podría mejorar notablemente la producción de información sustantiva sobre el sistema educativo.

Junto con esta articulación interna, resulta necesario desarrollar relaciones sustantivas con los otros subsistemas. En este sentido, la producción de información debe asociarse con las demandas específicas de información que parten de las políticas curriculares y pedagógicas, de las políticas de financiamiento y de gestión de los recursos humanos. La identificación de estas demandas, así como de las instancias clave en la toma de decisiones, puede permitir incrementar la legitimidad de la información producida. En el mismo sentido, es necesario que el subsistema de información y evaluación se articule más claramente con la base del sistema, no sólo a través de la difusión de la información, sino a través de una evaluación sistemática sobre el uso de la misma en las instituciones que permita ganar en pertinencia y oportunidad.

En relación con el uso de la información, parece necesario desarrollar políticas específicas de producción de los clientes de la información. En este sentido, no sería suficiente identificar los diferentes públicos sino que habría que desarrollar acciones específicas tendientes a formar capacidades para el uso de la información en procesos de planeamiento, tanto en los niveles macro como micro del sistema educativo. La formación de los usuarios como contraparte del mejoramiento de la información que se pone a disposición, puede impactar además en una adecuación de las demandas de información, y una optimización de los instrumentos y dispositivos de evaluación.

Finalmente, cabe pensar que las debilidades de uso y articulación tienen que ver con que los productos y los propios procesos de gestión de este subsistema, se constituyen en un desafío para los valores tradicionales de "homogeneización" que ha tenido la política educativa mexicana. En tal sentido, es posible suponer que, más allá de los aspectos técnicos en los que se concentra este informe, muchas de las dificultades del mismo subsistema deben ser analizadas en términos de las tensiones políticas que las mismas cuestiones técnicas establecen.

5. Conclusiones Generales

El sistema educativo mexicano parece encontrarse en un proceso de profunda transición y cambio. Muchas de las tradiciones principales del sistema parecen haber empezado a modificarse y algunos de los cambios tienen que ver con el propio sistema educativo, pero muchos otros se vinculan con la transición política y cultural de la sociedad mexicana.

El paso de modelos de gobierno de carácter movimientista-revolucionario a otros de carácter republicano, la consolidación de un federalismo más potente en términos económicos y políticos, la constitución y fortalecimiento de la sociedad civil, el rol de los medios de comunicación en la instalación de las agendas, el pasaje de una ciudadanía “disciplinada” a una de carácter crítico y participativo, la demanda por calidad en los servicios que presta el estado, los cambios en el modelo de familia, la globalización de las redes de información, son algunas evidencias de una sociedad que se transforma y esa transformación afecta al sistema educativo.

Al mismo tiempo, existen cambios propios del sistema educativo que al mismo tiempo, incentivan otros procesos de transformación. El desarrollo de sistemas de evaluación e información, la constitución de los colectivos docentes como actores del proceso educativo, el acceso de alumnos y docentes a una gran variedad de fuentes de información, el aumento del saber acerca de los procesos de construcción del conocimiento, la constitución y profesionalización de burocracias estatales de mucha mejor calidad, el aumento en las tasas de escolarización, los cambios en las relaciones entre las familias y las escuelas, son algunas de las mencionadas transformaciones.

Podemos decir que el sistema se transforma de un modo acelerado en una sociedad que al mismo tiempo se encuentra cambiando. Este doble proceso de cambio puede producir gran incertidumbre y ansiedad, la sensación de que todo empieza a ser distinto a como era, y que el cambio puede descontrolarse.

De todos modos, un análisis estructural, como el que se ha realizado en este estudio, permite observar que más allá de cierta desarticulación, discontinuidades o inconsistencias en los procesos de cambio, los mismos tienen una direccionalidad clara.

México se ha propuesto nuevos objetivos para su sistema educativo y los mismos se concentran en la búsqueda de la calidad, la equidad y la eficiencia en los procesos de gestión. Este planteo representa un cambio respecto de un sistema que se proponía fundamentalmente, escolarizar y socializar en la idea de la Nación. Recorriendo los diferentes subsistemas, encontramos señales claras de los procesos de cambio y algunas dificultades que obturan dichos procesos. En cada uno de sus subsistemas encontramos acciones, normas y políticas que representan momentos distintos del proceso de transición, aunque el análisis de cada subsistema permite observar la direccionalidad del proceso.

- El subsistema de gobierno permite observar intentos de búsqueda de un nuevo federalismo en la constitución de la CONAEDU, en la implementación de los diálogos nacionales de políticas educativas, en las reuniones de subsecretarios con directores nacionales, en los procesos de discusión de las reglas de operación de algunos de los programas. Pero al mismo tiempo, se mantienen procesos de gobierno más vinculados a los viejos modelos corporativos que a esquemas republicanos, las relaciones entre la federación y los estados no parecen encontrar pautas claras, los modelos de negociación “en corto” conspiran contra la existencia de pautas claras, incentivos y regulaciones democráticas.
- El subsistema de recursos humanos muestra innovaciones en los modelos de actualización de saberes de los maestros; los mismos se centran en la escuela y en los colectivos docentes; los acuerdos para la definición e implementación de exámenes de ingreso a plazas, el trabajo acerca de las reformas de la mesoestructura señalan un intento de mejorar la pertinencia y aumentar la transparencia en la carrera de los maestros.
Mientras tanto, las negociaciones salariales siguen siendo nacionales, el SNTE desarrolla funciones que deberían estar en manos de las autoridades federales o estatales, la carrera magisterial pierde muchas de sus intenciones a lo largo de sus procesos de implementación.
- En cuanto al subsistema de currículum y prácticas educativas, la SEP ha consolidado procesos de producción y selección de materiales educativos de gran calidad, el PEC ha propuesto nuevos modelos de gestión de las instituciones educativas, las reformas de la educación secundaria y preescolar han inaugurado procesos de mayor participación, las bibliotecas de aula y enciclomedia inauguran un proceso de multiplicación de fuentes de conocimiento en el aula.
Simultáneamente, la mesoestructura sigue cumpliendo funciones tradicionales lejanas a la asistencia pedagógica, las escuelas tienen baja capacidad de toma de decisiones, la estructura de programas sigue interfiriendo la gestión cotidiana de las escuelas, entre otras dificultades.
- Respecto del subsistema de financiamiento, México realiza una inversión creciente en educación, el PEC ha inaugurado la posibilidad de desarrollar mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el gasto, se han empezado a discutir mecanismos de fondo directo a las escuelas, han empezado a transparentarse los procesos de transferencia de recursos a los estados.
Mientras tanto, la complejidad de los modelos de transferencias de recursos a los estados y los procesos de “negociación en corto” no permite terminar de limpiar de opacidad al sistema, la negociación

salarial nacional dificulta los modelos de planeación de los estados, la negociación del presupuesto de egresos de la federación mantiene muchos de los viejos modelos corporativos.

- En lo referente al subsistema de evaluación e información, el sistema educativo tiene una notable producción de profesionales, herramientas y dispositivos de evaluación e información, el país participa de evaluaciones internacionales, la creación de INEE muestra un intento de dotar de mayor autonomía dichos procesos, los medios de comunicación han aumentado la demanda de información estadística y resultados de evaluación.
- Aunque la multiplicación de herramientas no logra articularse en sistemas que faciliten la toma de decisiones, la arquitectura de los mismos no provee a las escuelas de información apropiada y pertinente para la toma de decisiones, las evaluaciones de carrera magisterial han deteriorado su credibilidad, entre otras dificultades.

Estos elementos contrastantes son una “fotografía” de la transición, aunque la “película” de la misma, da clara cuenta del sentido del cambio que está viviendo el sistema educativo mexicano y de la dimensión del mismo.

En tal sentido, como en todos los procesos de cambio, los actores buscan posicionarse en los nuevos escenarios y en algunos casos, las transformaciones pueden beneficiarlos o perjudicarlos.

El gran tema que parece necesario debatir es si la SEP o el gobierno federal, son capaces de darle gobernabilidad a ese proceso de transición pudiendo regular los tiempos, las prioridades y las alianzas necesarias. O por el contrario, si el proceso va tomando “vida propia” y la inercia del cambio lo va llevando.

Es importante que el estado sea capaz de gobernar el proceso de cambio, darle articulación y sentido a las diferentes transformaciones, establecer los consensos, las alianzas y los dispositivos de participación de los diferentes actores. La gobernabilidad de la transición mejora la “calidad del cambio” y amplía las posibilidades de que el mismo se dirija en la dirección deseada. Esa situación reduce las tensiones, los conflictos y le aporta mayor racionalidad al proceso.

La dimensión del cambio que se acaba de plantear requiere de un amplio proceso de planeación estratégica. El mismo debe ser conducido por la SEP, pero debería contar con la mayor participación posible, de modo de que se garantice el consenso, la pertinencia, y la multiplicidad de visiones necesarias. Ahora, resulta difícil aceptar el acuerdo de todos los sectores en todas las temáticas, dado que los cambios que se construirán, pueden afectar derechos y posiciones históricas de algunos actores e incluso, muchas tradiciones arraigadas en el sistema. En ese sentido, es importante que la SEP pueda

planificar el proceso, establecer prioridades, evaluando los conflictos que vale la pena asumir, en términos del mayor avance del sistema.

A lo largo de la revisión de los diferentes subsistemas hemos mostrado que muchos de esos procesos se han iniciado, impulsados por diferentes actores, en muchos casos, en la propia SEP.

Del mismo modo, a lo largo del informe se ha dado cuenta de la gran cantidad de “activos” con los que cuenta el sistema educativo mexicano, que deberán ser conservados en los nuevos esquemas que se planteen.

La amplitud de este haz de alternativas pone en riesgo a la continuidad de las estructuras tradicionales y deja entrever el nuevo perfil posible para el gobierno de la educación. Si se avanza en esta dirección, la planeación estratégica que se realice debe comenzar por la escuela, es decir, debe pensarse el sistema a partir de las necesidades que las escuelas tienen para garantizar los objetivos que se persiguen. A partir de dicha definición, deberá pensarse el modo en que el estado se organice para darle servicio y apoyo a las escuelas, y al mismo tiempo, dirección y sentido estratégico, de modo que puedan cumplir con su función.

Ese cambio es una ruptura con la tradición histórica del sistema, cuya planeación original fue realizada desde la SEP hacia las escuelas. En ese sentido es que decimos que la dimensión del cambio que se ha iniciado es de enormes dimensiones.

Muchos de los intentos de adecuación realizados hasta la actualidad consisten en experiencias innovadoras, que casi siempre aisladamente, han resultado exitosas. La etapa que viene requiere una mirada estructural de esos procesos, que recupere sus avances integralmente, con el objeto de producir un cambio sistémico.

ANEXO

Documentación analizada y entrevistas realizadas en la misión

Subsistema gobierno

DOCUMENTOS:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley General de Educación
- Programa Nacional de Educación
- Manual de Organización de cada Secretaría de Estado
- Manual de Organización de la SEP
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
- Acuerdo número 352 por el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas de la SEP
- Compromiso Social por la Calidad de la Educación
- Consejo Nacional de Autoridades Educativas; y los Diálogos Nacionales y Regionales (básica).
- Directorio de funcionarios de la Administración Pública Federal
- Directorio de funcionarios de la SEP
- Agenda Presidencial del Buen Gobierno
- Reglamento Interior de la SEP
- Crecimiento con Calidad, Orden y Respeto, Desarrollo Humano y Social
- Informes de Gobierno del Poder Ejecutivo Federal
- Marco Normativo del Programa Nacional de Carrera Magisterial
- Modelo de Innovación y Calidad de SEP
- Gaceta de Política Educativa. Nueva Escuela Mexicana. SEB

ENTREVISTAS:

- Secretario de Educación Pública. Reyes Tamez Guerra
- Subsecretario de Educación Básica. Lorenzo Gómez Morín Fuentes
- Coordinador de Asesores del Subsecretario de Educación Básica. Sergio Medina
- Investigador del Centro de Estudios Sociológicos del COLMEX. Alberto Arnaut Salgado
- Coordinadora de Comunicación Social de la SEB. Laura Isabel Athié Juárez
- Encargada de la Administración Federal de Servicios Educativos para el DF. Silvia Ortega Salazar
- Secretario de Educación Pública del Estado de Morelos. Francisco Ramón Tallabs Ortega
- Directora General de FLACSO. Giovanna Valenti
- Investigadora CINVESTAV. María de Ibarrola Nicolín
- Miembro del Observatorio Ciudadano de la Educación. Carlos Ornellas
- Diputado PRI. Guillermo Arechiga Santamaría

- Presidente de la Comisión de Educación Básica Diputado PRD. Salvador Martínez Della Rocca
- Diputada PAN. Consuelo Camarena Gómez

Subsistema financiamiento

DOCUMENTOS:

- Ley General de Educación
- Ley de Coordinación Fiscal
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
- Programas sujetos a reglas de operación
- Cuenta Pública e Informes de Gobierno
- Lineamientos para la formulación del anteproyecto de presupuesto
- Marco Normativo del Programa Nacional de Carrera Magisterial

ENTREVISTAS:

- Subsecretario de Educación Básica. Lorenzo Gómez Morín Fuentes
- Ex Subsecretario de Programación y Coordinación de la SEP. Carlos Mancera
- Titular de la Unidad de Evaluación y Planeación Educativa. Leonel Zúñiga Molina.
- Director General de Programación y Planeación de la SEP. Rafael Freyre Martínez
- Oficial Mayor de la SEP. José María Fraustro Siller.
- Asesor del Oficial Mayor. Ramón Cárdeno Ortiz
- Subsecretario de Egresos de la SHCP. Carlos Hurtado

Subsistema recursos humanos

DOCUMENTOS:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Manual de Organización de la SEP
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
- Marco Normativo del Programa Nacional de Carrera Magisterial
- Acuerdos Secretariales
- Lineamientos de Escalafón
- Servicio Profesional de Carrera
- Estatutos del SNTE
- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de SEP
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Estructuras Ocupacionales de SEP

- Exámenes de acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización. Reporte académico – Recomendaciones para el estudio. PRONAP

ENTREVISTAS⁵:

- Subsecretario de Educación Básica. Lorenzo Gomez Morin Fuentes
- Investigador del Centro de Estudios Sociológicos del COLMEX. Alberto Arnaut Salgado
- Presidente de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro. Edgar Jiménez Cuevas.
- Investigadora CINVESTAV. María de Ibarrola Nicolín
- Miembro del Observatorio Ciudadano de la Educación. Carlos Ornellas
- Asesor del Oficial Mayor. Armando Baez Pedrajo

Subsistema curriculum y prácticas pedagógicas

DOCUMENTOS:

- Programa Nacional de Educación
- Manual de Organización de la SEP
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
- Proyecto Escolar, y Plan Anual de Trabajo
- Programas Operativos Anuales
- Programas Institucionales estratégicos
- Normas de inscripción, reinscripción, acreditación y certificación para escuelas primarias oficiales y particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional
- Normas de inscripción, reinscripción, acreditación y certificación para escuelas secundarias oficiales y particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional
- Calendario Escolar publicado en el DOF
- Libros del Rincón. Bibliotecas Escolares y de Aula 2005 – 2006. Catálogo de Selección.
- Biblioteca del Maestro
- Competencias Educativas. COPA
- Derecho Comparativo de las Reformas Educativas Internacionales. COPA
- Guías de los Talleres Generales de Actualización. Programa Nacional para la Actualización Permanente.
- Boletines de la SEB
- Memorias escolares del Programa de Renovación Pedagógica y Organizativa de las Escuelas Públicas de Educación Secundaria
- Criterios para el diseño y la dictaminación de propuestas de formación continua para maestros de Educación Básica. Formación Continua. SEP
- Cuadernos de Estrategias Didácticas "Del Colectivo Docente al Salón de Clases". PRONAP.
- ¿Cómo transformar las escuelas? Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica. Dirección General de Evaluación. SEP

⁵ Solamente se incluyen algunas de las personas entrevistadas por la misión. En muchos casos, fundamentalmente de maestros, directores y supervisores, no se cita particularmente los nombres de cada uno de ellos.

- Informe de Actividades del Ciclo Escolar. 2004 – 2005. Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos.
- Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio. Ciclo escolar 2004 – 2005. Folleto informativo. SEP
- Exámenes de acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización. Reporte académico – Recomendaciones para el estudio. PRONAP
- Las Escuelas Públicas Mexicanas de Educación Básica. Algunos aspectos a considerar en la autoevaluación escolar. Dirección General de Evaluación
- ¿Qué tan buena es nuestra escuela? Adaptación de los principales indicadores de desempeño para la autoevaluación en los Centros Escolares de Educación Básica. Dirección General de Evaluación

ENTREVISTAS:

- Directora General de Formación Continua, Capacitación y Actualización de Maestros de la SEP. Alba Martínez Olivé
- Director General de Desarrollo Curricular de la SEB. Francisco López Miranda.
- Directora General de Materiales y Métodos Educativos de la SEB. Elisa Bonilla Rius.
- Maestros de primaria y secundaria. Estado de Morelos.
- Directores de Primaria y Secundaria. Estado de Morelos
- Supervisores de primaria y secundaria

Subsistema información y evaluación educativa

DOCUMENTOS:

- Programa Nacional de Educación
- Manual de Organización de la Dirección General de Evaluación de la SEP
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
- Reglamento Interior de la SEP
- Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras
- Panorama Educativo de México: Indicadores del Sistema Educativo Nacional
- Educational Panorama 2005: progressing toward the goals. PRIE.
- Decreto de creación del INEE publicado en el DOF el 8 de agosto del 2002
- ¿Cómo transformar las escuelas? Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica. Dirección General de Evaluación. SEP
- Formulación de Indicadores y Modelo de Cálculo. Dirección General de Evaluación
- Informe de medio camino 2003. SEP
- Informe 2004. SEP
- Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio. Ciclo escolar 2004 – 2005. Folleto informativo. SEP
- Reglas de operación del PRONAP
- Exámenes de acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización. Reporte académico – Recomendaciones para el estudio. PRONAP
- Las Escuelas Públicas Mexicanas de Educación Básica. Algunos aspectos a considerar en la autoevaluación escolar. Dirección General de Evaluación

- ¿Qué tan buena es nuestra escuela? Adaptación de los principales indicadores de desempeño para la autoevaluación en los Centros Escolares de Educación Básica. Dirección General de Evaluación

ENTREVISTAS:

- Director General del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Felipe Martínez Rizo
- Directora General de Evaluación de Políticas de la SEP. Ana María Aceves Estrada
- Titular de la Unidad de Evaluación y Planeación Educativa. Leonel Zúñiga Molina.
- Director General de Programación y Planeación de la SEP. Rafael Freyre Martínez