

Calidad de la educación y evaluación docente en el periodo 1992-2013, un balance histórico de las reformas constitucionales

Jesús Adolfo Trujillo Holguín
Maricela del Rocío Márquez Martínez
Miguel Campos Sandoval
Unidad Chihuahua

Alumnos de la Escuela Primaria Emiliano Zapata durante el ciclo escolar 2014-2015.



FUENTE: CORTESÍA DE JESÚS ADOLFO TRUJILLO HOLGUÍN.

TRUJILLO HOLGUÍN, J.A., MÁRQUEZ MARTÍNEZ, M.R. y CAMPOS SANDOVAL, M. (2016). Calidad de la educación y evaluación docente en el periodo 1992-2013, un balance histórico de las reformas constitucionales. En J.A. Trujillo Holguín y J.L. García Leos (coords.), *Desarrollo profesional docente: reforma educativa, contenidos curriculares y procesos de evaluación* (pp. 19-27), Chihuahua, México: Escuela Normal Superior Profr. José E. Medrano R.

Resumen

El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reglamenta la educación en México. Tiene vigencia desde 1917 y hasta la fecha se ha modificado en nueve ocasiones, en las que se incorporaron y/o eliminaron principios que responden a las transformaciones sociales y al surgimiento de nuevas demandas para el Sistema Educativo Nacional. En el periodo 1992-2013 ocurrieron seis modificaciones, de las cuales dos han sido trascendentales debido a los cambios tan radicales que ocasionaron en la estructura y operación del sistema. El presente artículo se ocupa de analizar los cambios normativos de 1993 y 2013 por ser un punto de referencia para ejemplificar la forma en que la visión de los grupos políticos y la presión de los organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), inciden en la orientación de las políticas educativas nacionales. La estructura del trabajo retoma los conceptos de calidad y evaluación de la educación como ejes vertebradores del discurso político-educativo. En la reforma de 1993 se revisa el enfoque multidimensional con el que se concibe la calidad educativa y en el de 2013 el concepto estrecho a partir del cual los resultados de las evaluaciones estandarizadas, aplicadas a los estudiantes, son el punto de partida para imponer un nuevo marco regulatorio basado en el desempeño docente.

Palabras clave: CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, EVALUACIÓN DOCENTE, HISTORIA DE LA EDUCACIÓN, REFORMAS CONSTITUCIONALES, FORMACIÓN DE MAESTROS.

Introducción

Las políticas educativas en el periodo de expansión del sistema educativo (1960-1990) estuvieron destinadas a reducir el analfabetismo, la reprobación y la deserción escolar; y a elevar la cobertura, absorción, eficiencia terminal y grado promedio de escolaridad. Estos fueron tomados como grandes indicadores que reflejaban la eficiencia del sistema educativo.

Una vez superado el reto de la cobertura –al menos en el nivel de primaria–, la política educativa, a partir de la década de 1990, se orientó hacia la calidad del servicio y en la extensión de la obligatoriedad en otros niveles (secundaria en 1993, preescolar en 2002 y media superior en 2012) y en el uso sistemático de los resultados en pruebas estandarizadas, aplicadas a los estudiantes, como indicativo de la eficiencia del Sistema Educativo Nacional.

La evaluación educativa dejó de ser un instrumento pedagógico utilizado exclusivamente en el trabajo áulico para convertirse en una herramienta de control de los organismos nacionales e internacionales, quienes la institucionalizan a través de instrumentos como la Evaluación Nacional del Logro Académico en los Centros Escolares (ENLACE) y el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por su sigla en inglés). La primera aplicada de manera anual –hasta 2013– por la Secretaría de Educación Pública¹ y la segunda con periodicidad trianual y coordinada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde 2000.

En este trabajo se revisa la concepción en torno a la calidad educativa y la evaluación a partir de su incorporación como conceptos eje en las reformas al artículo tercero constitucional de 1993 y 2013. La primera retoma un enfoque multidimensional del concepto de calidad, determinado por los materiales y métodos educativos, la organización del sistema y la revalorización social del magisterio; en tanto que la segunda adopta una visión estrecha que considera los resultados de las evaluaciones estandarizadas –aplicadas a los estudiantes– como fundamento para la imposición de un nuevo marco regulatorio basado en el desempeño docente.

La calidad educativa con enfoque multidimensional

La inserción de México a la corriente económica del neoliberalismo ocasionó que el país experimentara transformaciones radicales en la década de 1990. Se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en diciembre de 1992, lo que abrió la necesidad de elevar la calidad de la educación como un factor esencial para la competitividad en el mercado internacional y tuvo repercusiones inmediatas en el ámbito normativo.

El 5 de marzo de 1993 se lleva a cabo la segunda reforma constitucional al artículo tercero del periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari,² la cual reconoció la calidad educativa como exigencia para elevar la capacidad productiva de la sociedad y el requisito principal para mejorar en el ámbito social, político, científico y económico del país (Salinas, 1993).

¹ La prueba ENLACE fue aplicada por primera vez durante el ciclo escolar 2005-2006 y estuvo bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Para entonces ya existía el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), pero funcionaba como organismo descentralizado de la misma secretaría.

² La primera reforma constitucional al artículo tercero en el periodo salinista se derivó del establecimiento de nuevas relaciones entre la Iglesia y el Estado. Fue eliminada la prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de culto para participar en asuntos educativos, quedando circunscrita la laicidad de la educación a las escuelas públicas.

La reforma de 1993 tuvo como antecedente el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992, en el que se asentaba la necesidad de seguir privilegiando el esfuerzo para extender la cobertura de los servicios educativos, pero transitando hacia un sistema de mayor calidad (DOF, 1992). En ese momento se reconocieron los factores estructurales del sistema educativo que impedían alcanzar los niveles de logro deseados, por lo cual la transformación de mayor envergadura fue la descentralización de la educación. El ANMEB asentó:

El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites. La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad. En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal. En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado hace ya 70 años [DOF, 1992, p. 6].

De esa forma, la política educativa reconoció que la organización del sistema educativo es la que tiene mayor peso para explicar la calidad de los resultados, aunque señala también la repercusión de otros factores como las condiciones financieras del país, que limitaban el quehacer educativo e impedían al gobierno otorgar estímulos al magisterio que redundaran en una mayor motivación para el desempeño de sus tareas (DOF, 1992). Los ejes de las modificaciones normativas de 1993 estuvieron enfocados hacia la revaloración social del magisterio y la creación del programa de estímulos de Carrera Magisterial. Otros elementos que la política educativa identificó como indispensables para elevar la calidad fueron la reorganización del sistema educativo a través de un nuevo federalismo y la reformulación de los contenidos y materiales educativos.

La concepción prevaleciente explicaba la calidad de la educación en los elementos que se relacionaban directamente con la operación del sistema educativo –en donde no se contemplaba exclusivamente la acción de los docentes– y los que no siendo estrictamente educativos influyen de manera directa: “[...] el crecimiento del ingreso per capita [sic], la distribución del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos como salud, vivienda, energía eléctrica, agua potable, y la calidad de la alimentación de niños y jóvenes” (DOF 1992, p. 6).

Las modificaciones en el marco normativo llevaron a que el Congreso de la Unión expidiera la Ley General de Educación que sirvió como referente para establecer los ámbitos de competencia de la Federación, estados y muni-

cipios en la materia. Igualmente, derivado del ANMEB, hubo una renovación completa de los planes y programas de estudio, de materiales educativos, así como un programa emergente de actualización del magisterio. Estas acciones, en síntesis, permiten distinguir un enfoque de la calidad educativa que toma como base los aspectos pedagógicos y operativos del sistema educativo y no el trabajo aislado de sus actores.

El enfoque estrecho basado en el desempeño docente

De la reforma constitucional de 1993 a la de 2013 hubo tres modificaciones intermedias con implicaciones menores en la organización y funcionamiento del sistema educativo. En 2002, la que incorpora la educación preescolar como parte de la educación básica obligatoria, en 2011 la que incluye el respeto a los derechos humanos como otro de los aspectos que debe fomentar la educación y la de 2012 que establece la obligatoriedad de la educación media superior (Trujillo, 2015).

La reforma constitucional de 2013 aparece como la segunda modificación más importante en las últimas dos décadas, ya que transformó la visión de las políticas públicas en relación con el concepto de calidad de la educación y el papel de las evaluaciones estandarizadas –aplicadas a los estudiantes– como factor que explica la calidad del sistema educativo en su conjunto. Asimismo, incluye la evaluación docente como principio que determina los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio educativo (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013).

La transformación de la visión oficial hacia el desempeño magisterial experimenta un cambio drástico que pasa del reconocimiento y revaloración social de 1993 a la desacreditación³ y responsabilidad de los escasos niveles de logro que obtienen los estudiantes en las evaluaciones estandarizadas en 2013. Igualmente, en la primera reforma se incorpora un rubro de evaluación del desempeño docente y el logro académico de los estudiantes como elementos para obtener el puntaje en el programa de Carrera Magisterial –asociado a los estímulos económicos con participación voluntaria–, en tanto que la reforma

³ La reforma constitucional de 2013 fue antecedida por una amplia campaña de desprestigio hacia el trabajo docente encabezada por la asociación civil Mexicanos Primero, que inició con la producción de un documental titulado *De panzazo*, en el que se exhibe un trabajo deficiente del magisterio y se generalizan los casos presentados como indicativo de una realidad nacional. La cadena Televisa fue la principal promotora de la propaganda negativa, con dos figuras clave: Carlos Loret de Mola, conductor de un programa de noticias matutinas, y Claudio X. González, expresidente de Fundación Televisa. Este último personaje ha acuñado términos como “criminales”, “delincuentes con permiso” o “miembros del cártel” para referirse a los maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE (véase: Olmos, 2016).

de 2013 establece la evaluación con carácter obligatorio y con implicaciones punitivas que repercuten en la conservación del empleo.⁴

A diferencia de la reforma de 1993, en 2013 el artículo tercero incorpora en su redacción el concepto de calidad, señalando que:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos [DOF, 2013, p. 2].

La redacción anterior considera en último término la idoneidad de los docentes y directivos como elementos que inciden en la calidad educativa; sin embargo, en la expedición de leyes secundarias lo primero que se estableció fue la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Entre las primeras acciones se encuentra la evaluación para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio educativo, pero sin una estrategia concreta destinada a la evaluación de los programas educativos, materiales didácticos y/o condiciones materiales mínimas para desarrollar actividades de aprendizaje.

En el segundo inciso de la fracción II del artículo tercero se incluyó una conceptualización más de la calidad educativa “con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (DOF, 2013, p. 2) que reduce el tema de la calidad a los resultados que obtienen los estudiantes en las pruebas a gran escala, alrededor de lo cual se ha circunscrito la actividad del INEE desde que se le otorgó la autonomía constitucional en 2013.

Los cambios derivados de la reforma constitucional de 2013 fueron resultado de las presiones internacionales establecidas en el “Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas”, que establece la agenda educativa para nuestro país emanada de la experiencia de los sistemas educativos exitosos de países miembros de la OCDE,⁵ pero no de un diagnóstico interno que considere las condiciones nacionales.

⁴ La Ley General del Servicio Profesional Docente establece que en “caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del Nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado” (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013, p. 20).

⁵ Los sistemas educativos que sirven de referencia para establecer las recomendaciones a México son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

Tanto en los principios adoptados en la reforma al artículo tercero, como en los postulados de la Ley General del Servicio Profesional Docente y de la Ley del INEE, aparecen como copia fiel las 15 recomendaciones de la OCDE (2010) y se recogen en dichas disposiciones las que se relacionan con el docente:

1. Definir la enseñanza eficaz.
2. Atraer a los mejores aspirantes.
3. Fortalecer la formación inicial docente.
4. Mejorar la selección docente.
5. Abrir todas las plazas a concurso.
6. Crear periodos de inducción y de prueba.
7. Mejorar el desarrollo profesional.
8. Evaluar para ayudar a mejorar.
9. Definir la dirección escolar eficaz.
10. Profesionalizar la formación y la asignación de plazas a los directores.
11. Fortalecer el liderazgo instruccional en las escuelas.
12. Aumentar la autonomía escolar.
13. Garantizar el financiamiento para todas las escuelas.
14. Fortalecer la participación social.
15. Crear un Comité de Trabajo para la Implementación.

Como balance general tenemos una sobrerregulación educativa que delimita el ámbito de responsabilidad en los resultados educativos al factor docente, reduciendo la función de la escuela a los resultados académicos en pruebas estandarizadas, pero sin apuntar en acciones que permitan el mejoramiento didáctico-pedagógico, la capacitación docente para la enseñanza –no para pasar exámenes– y el aumento del gasto educativo por alumno. Este sigue siendo el más bajo de los países miembros de la OCDE,⁶ con los que se compara la calidad en los factores analizados.

Conclusiones

1. La calidad de la educación está íntimamente relacionada con la evaluación, por lo que aparecen vinculados ambos temas en las modificaciones constitucionales de 1993 y 2013. En un principio asociada a múltiples factores que la determinan –políticas públicas, participación de diferentes actores sociales, infraestructura, diversidad cultural, entre otros– y recientemente centrada casi exclusivamente en los docentes.

⁶ En México, el gasto anual promedio por estudiante desde la educación primaria hasta la superior es del 19% del PIB per cápita, el segundo promedio más bajo dentro de la OCDE y países asociados, tan solo por arriba del de Turquía (18% del PIB per cápita) y muy por debajo del de la OCDE del 27% (OCDE, 2014).

2. La investigación educativa ha aportado elementos suficientes para sostener que la calidad de la educación depende de múltiples factores que van desde las problemáticas sociales, la participación de los padres de familia en la educación de sus hijos, el gasto público por alumno, la infraestructura de los centros escolares, las políticas educativas, la pertinencia y calidad de los materiales educativos, entre otros factores; sin embargo, las reformas constitucionales de 2013, y las leyes secundarias que se derivaron, consideran que la calidad de la educación depende de la idoneidad de los docentes.
3. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación ha circunscrito sus funciones y acciones en la evaluación de los maestros (procesos de ingreso, promoción y permanencia), pero ha hecho poco o nada para que la evaluación sirva como herramienta para evaluar la calidad de los materiales educativos, el estándar mínimo que debe cumplir un centro educativo o el impacto de los programas de apoyo educativo, todos ellos factores clave para explicar los resultados de aprendizaje de los alumnos.
4. Las modificaciones normativas de 2013 marginan la importancia que tiene la formación de los nuevos maestros y prácticamente el Estado se desentiende de este tema, abriendo las convocatorias para el otorgamiento de plazas docentes a profesionistas con perfil distinto al normalista, lo que evidencia una clara despreocupación por las acciones orientadas a fortalecer a las escuelas normales y a la formación inicial de los docentes. Esto lleva a que las instituciones educativas que egresan profesionistas que pueden contender por una plaza docente orienten el perfil de sus egresados hacia la adquisición de herramientas cognitivas que les faciliten obtener un buen puntaje en el examen, pero no hacia el fortalecimiento de competencias pedagógicas indispensables para el ejercicio de la docencia.

Referencias

- DOF. (1992, mayo 19). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. *Diario Oficial de la Federación*, pp. 4-14. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4666820&fecha=19/05/1992&cod_diario=201041
- DOF. (2013, febrero 26). Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII... *Diario Oficial de la Federación*, pp. 2-4. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=250872&pagina=2&seccion=1
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de la República.
- Ley General del Servicio Profesional Docente. (2013). *Diario Oficial de la Federación*.

- OCDE. (2010). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2014). *Panorama de la educación 2014, nota país*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Recuperado de <http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>
- OLMOS, J.G. (2016). El “mentor” Claudio X. González Jr. *El Diario de Coahuila*. Recuperado de <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/editoriales/2016/7/14/mentor-claudio-gonzalez-590776.html>
- SALINAS DE GORTARI, C. (1993). Exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, presentada por el presidente de la república, Lic. Carlos Salinas de Gortari. En SEP, *Artículo 3o. constitucional y Ley General de Educación* (pp. 13-25). México: Secretaría de Educación Pública.
- TRUJILLO HOLGUÍN, J.A. (2015). Las reformas educativas en México: un recuento de las modificaciones constitucionales (1934-2013). En J.A. Trujillo Holguín, P. Rubio Molina y J.L. García Leos, *Desarrollo profesional docente: las competencias en el marco de la reforma educativa* (pp. 77-92). Chihuahua: Escuela Normal Superior Profr. José E. Medrano R.