

***INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS A.C.***

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

***ASIGNATURA:***

*DR. ROMMEL ROSAS*

***CATEDRATICO:***

*TRABAJO FINAL “POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO”*

***ACTIVIDAD 4***

*ARMANDO BOLAÑOS GARCIA*

***ALUMNO:***

*20150802*

***MATRICULA:***

*TUXTLA GUTIERREZ, CHIAPAS; 04 DE MAYO DE 2016*

**INTRODUCCIÓN**

Las reformas de las políticas educativas implementadas en la educación básica en América Latina (AL) y en el mundo continúan siendo objeto de estudio y reflexión a partir de sus múltiples resultados, entre los cuales destacan dos: la baja calidad y la persistencia de la inequidad, las experiencias internacionales y los estudios de política educativa muestran que los resultados de las reformas tienden a ser marginales e incrementales por la complejidad inherente a los sistemas educativos (Hannaway, 2009).

Esta situación está asociada a la configuración institucional de los sistemas educativos y a los rasgos de los procesos de implementación en cada país. En este sentido, conocer experiencias singulares ofrece evidencia para la implementación, en una dinámica de aprendizaje que involucra la investigación, los tomadores de decisiones y los actores participantes en un proceso que va desde la definición de los problemas de política pública hasta su implementación y evaluación.

El propósito de este trabajo es presentar la experiencia de las reformas de las políticas educativas en México de los últimos veinte años, desde el enfoque de análisis conocido como investigación de políticas, la finalidad es mostrar tanto el cambio y la continuidad de las políticas educativas después de dos décadas de reformas, como el potencial analítico de esta perspectiva para mejorar la capacidad de intervención gubernamental a la luz de la resolución de problemas asociados a la calidad educativa.

El presente trabajo comprende tres partes. En la primera, se ubica en contexto la problemática que aquí se aborda y se especifica el aparato teórico conceptual que enmarca la descripción y el análisis de las reformas de las políticas.

En la segunda, se presenta la evolución de algunas de las principales políticas educativas que han originado cambios significativos en la descentralización de los servicios educativos, la gestión escolar y la formación continua del magisterio en servicio. Se finaliza con una reflexión sobre los alcances generales de las políticas en su conjunto para tomar en consideración los ejes de la gobernabilidad y la gobernanza como rasgos de la gestión del sistema educativo con el propósito de distinguir, desde la toma de decisiones y la investigación, dos tipos de intervención gubernamental que conducen a agendas distintas: una política y otra de políticas.

En el caso de México, la reflexión sobre el complejo camino hacia el fortalecimiento de la calidad ha cobrado un gran auge que proviene de la necesidad de transitar de buenos resultados en la cobertura a mejores resultados en la calidad, sin embargo, esta reflexión no se ha agotado porque buena parte de ella no se ha desarrollado desde una perspectiva de política pública, en especial desde lo que se denomina investigación de políticas, en este sentido, la agenda de investigación educativa se transforma en la oportunidad de hallar evidencia y explicaciones que aporten a la mejora del diseño e implementación de las políticas educativas en beneficio de México y de su sociedad.

Se reflexiona desde el campo de política pública sobre los cambios registrados en las políticas educativas aplicadas a la educación básica pero con mayor énfasis en la primaria, a fin de contestar una pregunta: ¿por qué, después de veinte años de reformas en las políticas educativas, el aprovechamiento académico de los estudiantes continúa en niveles insatisfactorios, tal como lo demuestran diversas pruebas estandarizadas nacionales e internacionales?, la ruta elegida para dilucidar esta interrogante es reconstruir la evolución de algunas políticas educativas desde el enfoque de investigación de políticas, el cual consiste en:

1. Identificar el problema público al cual atiende el diseño de las políticas.
2. Poner de manifiesto los alcances y límites de las políticas como resultado, en este caso, de los propósitos de la gestión del sistema educativo mexicano en términos de gobernabilidad y gobernanza.
3. Identificar posibles cursos de intervención u objetos de estudio en función de dos dimensiones de la política educativa: una política y otra de políticas.

La respuesta de México al desafío de su sistema educativo nacional frente al tema de la calidad ha sido una apuesta estratégica gubernamental que contempla simultáneamente la modernización de la gestión del sistema cuyo diseño y propósito responde al paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), y la apuesta por la gestión basada en la escuela (GBE), como parte de la adopción del movimiento de escuelas eficaces (Murillo, 2008).

A partir del auge que ha adquirido el movimiento de escuelas eficaces en AL, las políticas educativas, en esta región, se han focalizado en la transformación de las escuelas, como premisa para revertir los bajos logros educativos, mediante la puesta en marcha de reformas de políticas educativas, México no ha sido la excepción y hacia el final de la década de 1980 se iniciaron cambios con el propósito de revertir situaciones indeseables en factores que el movimiento de escuelas eficaces (MEE) ha señalado que inciden de forma positiva o negativa en el mejoramiento del logro educativo (descentralización, profesionalización docente, diseño curricular, gestión basada en la escuela, clima escolar y liderazgo, entre los más importantes).

Cabe destacar que, en México, el MEE, junto con algunas de sus derivaciones, es consistente con la GBE y con la NGP, la articulación entre estas dos últimas es posible porque comparten una misma lógica en sus procedimientos para la atención de problemas públicos en la que se distinguen cuatro aspectos: la realización de diagnósticos para la identificación de problemas públicos de políticas; el diseño de políticas y programas gubernamentales; el monitoreo de la implementación de las políticas; y la evaluación de resultados como parte de una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Esto es, en esta lógica subyace una perspectiva de planeación estratégica.

El impacto de las reformas de las políticas educativas no ha tocado elementos estratégicos para el mejoramiento del logro educativo de modo importante, lo que se debe a que las reformas se encuentran atrapadas en la gestión del sistema educativo, que oscila entre una gobernabilidad en busca del control y la estabilidad, y el impulso, aunque de forma incipiente, de una gestión que registra rasgos de una nueva gobernanza en los distintos niveles del sistema educativo mexicano.

Lo singular es que, en esta dinámica, prevalece la lógica de la gobernabilidad por encima de la de la gobernanza, lo que da lugar a que los cambios educativos se manifiesten con mayor claridad en indicadores de cobertura, esto permite afirmar que las reformas de las políticas a pesar de ser estratégicas porque aspiran a incidir en los factores asociados al logro educativo se quedan en la periferia de los resultados de la cobertura, este desequilibrio permite proponer que el tránsito hacia resultados en la calidad se encuentra asociado a que la balanza se incline hacia la gobernanza lo cual es posible si se fortalecen las instancias colegiadas para la toma de decisiones en los distintos niveles de la gestión del sistema educativo mexicano, en este sentido, se asume que la colegialidad contribuye a la construcción de consensos, a compartir el sentido de los cambios y a asumir un compromiso genuino con la implementación entre los distintos actores participantes de una reforma.

La perspectiva postula una gobernabilidad conectada estrechamente con el orden político entendido como estabilidad y su propósito sería contar con la capacidad suficiente para “durar en el tiempo”. Esto no significa que un sistema bajo esta gobernabilidad sea inamovible, sino, más bien, que persigue el cambio para adecuarse a transformaciones que suceden en otras esferas, ya que “solo una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir”, en suma, este tipo de gobernabilidad se define en la frase “cambiar para sobrevivir” y, en consecuencia, la estabilidad se percibe en función de la permanencia de los intereses de los actores al registrarse algún cambio.

A partir de lo anterior se puede afirmar que la gobernabilidad en la gestión del sistema educativo se distingue tanto por la búsqueda de la estabilidad como por la eficiencia y la eficacia gubernamentales. Por ello, para su modernización, la gestión del sistema educativo mexicano ha adoptado los postulados y herramientas de la NGP; de este modo responde y se adapta a los cambios impulsados por las grandes tendencias internacionales, a la vez que usa una legitimidad sustentada no en un acuerdo de políticas educativas sino en pactos políticos cupulares corporativos7 entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Para que el sistema educativo mexicano alcance una gestión bajo la forma de gobernanza, se imponen cambios en cuatro direcciones:

1. Favorecer la participación y articulación de distintos actores (docentes, directores, supervisores, jefes de sector, padres de familia y otros de la comunidad local) en el proceso de las políticas y, especialmente, en su implementación.
2. Generar nuevas formas de organización para la gestión que conduzcan a un sistema de relaciones menos jerárquico y más horizontal entre los actores.
3. Revitalizar, en el proceso de toma de decisiones, el funcionamiento de los órganos colegiados ya existentes tanto del sistema educativo (Consejo Nacional de Autoridades Educativas, CONAEDU) como de las escuelas (Consejo Técnico Escolar, CTE y Consejos de Participación Social en la Educación) y zonas escolares (Consejos Técnicos de Zona, CTZ).
4. Impulsar la construcción de redes entre los actores de la comunidad escolar y de la comunidad local, todo con el objetivo de generar condiciones para una acción colectiva en torno a la transformación de las escuelas; una premisa indispensable para el mejoramiento de la calidad.

**La evolución de las políticas educativas: dos décadas de cambio y continuidad**

La evolución de las políticas se sustenta en una distinción analítica entre las políticas (policies) y la política (politics), a fin de reconocer el tipo de intervención requerido para atender el problema público en cuestión (Dery, 1984), esta distinción resulta relevante para el caso de México por la importancia estratégica del SNTE en el proceso de las políticas educativas.

Debe notarse que el sindicato es considerado como uno de los más grandes y con mayor influencia política en la educación, si se le compara con sus pares de otros países de América Latina.

Mientras que la dimensión de la política (policy) corresponde al curso de acción expresamente diseñado para resolver un problema público con miras a construir la mejor opción de política pública; la dimensión política (politics) se refiere a la participación de distintos actores con diversos intereses en el marco del establecimiento de acuerdos políticos.

La utilidad de la diferenciación descrita radica en que discierne a qué dimensión son imputables los obstáculos, avances o resultados de las políticas, dicho de otra forma, esta herramienta permite al analista ya sea desde la toma de decisiones o desde la investigación de políticas ubicar con mayor precisión el origen de los problemas educativos y, con base en ello, diseñar y/o analizar las oportunidades de intervención para construir y atender las agendas correspondientes.

Así, la dimensión política de las políticas educativas en México corresponde al denominado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en términos analíticos, esto se ha denominado reforma política, mientras que la dimensión técnica de las políticas concierne a las políticas educativas orientadas específicamente a resolver situaciones indeseables correspondientes a los factores asociados al logro educativo, si bien la distinción es un recurso útil para el análisis e investigación de políticas, en la realidad educativa mexicana ambas dimensiones se presentan y articulan de forma simultánea, lo que contribuye a entender y explicar el cambio, continuidad y resultados de las políticas educativas.

**La reforma política: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)**

El ANMEB es el acuerdo político entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE que dio lugar a la descentralización de los servicios educativos de la federación hacia los estados,8 a partir del 18 de mayo de 1992, día de su formalización.

La firma del ANMEB sucedió en medio de una coyuntura que conjugaba una crisis económica aguda (inflación de tres dígitos con estancamiento económico) y una situación política delicada para la estabilidad de México, derivada de un proceso electoral altamente competido y fuertemente cuestionado por la oposición, en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La importancia del ANMEB radica en que constituye, al mismo tiempo, una estrategia política y otra de política educativa, en cuanto a lo primero, el acuerdo y su formalización en la LGE, en 1993, delinea y define los ejes (reorganización del sistema educativo, reformulación de los contenidos y materiales educativos, y revalorización de la función magisterial) que han orientado las reformas de las políticas y que aseguran los intereses del actor sindical; pero también establece, por medio de la LGE, los procedimientos para la implementación de algunas políticas estratégicas derivadas de esos ejes; es el caso de la política de formación continua y el sistema de incentivos para el magisterio en servicio que se conoce como Programa Carrera Magisterial (PCM).

La firma del ANMEB fue posible porque el SNTE negoció con las autoridades educativas del más alto nivel varios de los beneficios todavía vigentes y que se encuentran formalizados en la LGE, tales como mantener la titularidad de las relaciones colectivas laborales nacionales; no extender la descentralización de servicios educativos al Distrito Federal por lo que esta entidad es, hasta el momento, el único caso no descentralizado; y contar con un sistema de incentivos articulado a la formación continua en beneficio casi exclusivo de la situación económica de los docentes.

En cambio, como estrategia de políticas, el ANMEB se cristaliza en la política de descentralización, un parteaguas en la historia de la gestión del sistema educativo nacional y un tránsito impregnado de tensiones constantes en el vínculo entre la federación y los estados, a tal grado que, en 2004, algunos de estos últimos plantearon la posibilidad de regresar los servicios educativos a la federación.

El origen de esta situación es que el SNTE mantiene dos tipos de fuentes de poder, una formal y otra informal, las fuentes formales las encontramos en el ANMEB, en el contenido de la LGE y en la normatividad que rige el PCM, en el caso del ANMEB, uno de los tres ejes que lo orientan es “la revalorización de la función magisterial”, que otorga al magisterio en servicio beneficios económicos como una forma de reconocer al maestro como el “protagonista de la transformación educativa de México”, los beneficios consisten en revisar y aumentar el salario, aspecto convertido en una demanda anual permanente; crear un programa de fomento a la vivienda; y el más importante por su conexión explícita con la calidad educativa, la creación del PCM, como respuesta a una demanda puntual del SNTE.

Los procesos de evaluación para el otorgamiento y validación de puntajes y resultados tienen como instancia responsable a la Comisión Nacional SEP-SNTE, el máximo órgano de gobierno del PCM que se conforma de comisiones mixtas y grupos de trabajo, a su vez integrados por representantes del SNTE y la SEP, pero en la que predominan los primero.

En la LGE, destacan los privilegios otorgados al SNTE, entre los cuales se puede mencionar la imposibilidad de ejercer sanciones contra los maestros por delitos tipificados; así mismo, como parte de uno de sus principales triunfos políticos en medio de las negociaciones para poner en marcha el proceso de descentralización, destaca el mantenimiento de la titularidad del SNTE en la revisión salarial con los estados de la República Mexicana.

**Las reformas de las políticas educativas**

Este apartado presenta la evolución de las políticas educativas provenientes del ANMEB que continúan vigentes. Se han elegido tres políticas:

1. Descentralización
2. Política de gestión escolar; ambas se desprenden del eje “Reorganización del sistema educativo”
3. La política de formación continua que se deriva del eje “Revalorización de la función magisterial”.

Los problemas que estas políticas atienden se relacionan con los factores asociados al logro educativo identificados desde el MEE.

El análisis de cada una de estas políticas se realiza mediante una investigación retrospectiva de políticas; es decir, una vez que la política se ha diseñado y ha comenzado su implementación. Las pautas que orientan su descripción, análisis y valoración son tanto el problema público al cual buscan responder, como sus alcances y límites con énfasis en:

1. Los resultados en la construcción de una incipiente gobernanza a partir de la existencia y funcionamiento de órganos colegiados en la gestión del sistema y las escuelas, y
2. En los rasgos de su implementación.

**Problemas públicos por resolver**

Las tres políticas en cuestión se diseñaron para revertir los problemas identificados por el diagnóstico presentado en el ANMEB. La política de descentralización de los servicios educativos a los estados aspiraba, sobre todo, a descongestionar administrativamente el sistema educativo mexicano desde la lógica de la NGP a fin de darle eficiencia y eficacia.

Por su parte, la política de gestión escolar responde a la necesidad de construir un marco de gestión en torno a las escuelas para acercar la toma de decisiones a los centros escolares. Data de 1997, cuando se creó el Proyecto de Investigación e Innovación “La Gestión en la Escuela Primaria”, cuyo propósito era impulsar un nuevo modelo de gestión escolar sustentado en la lógica de la GBE, a partir del uso del “proyecto escolar”.

Con esta herramienta se impulsaba una dinámica de trabajo colectiva entre docentes y directores para identificar, a manera de diagnóstico, los problemas pedagógicos que explicaban el bajo aprovechamiento escolar de los alumnos. La estrategia quería generar cierta autonomía en las escuelas para dar solución pertinente y singular a sus necesidades, a partir del diseño de un plan de acción concreto sustentado en un diagnóstico previo.

Hasta la fecha, continúa esta misma lógica, pero con algunos cambios en su orientación, lo que se detallará más adelante.

En cuanto a la política de formación continua, esta tuvo como propósito original revalorar la función del magisterio en servicio para responder, en el corto plazo, a la reforma curricular de 1993 y resarcir el impacto de la crisis económica de la década de 1980 en el poder adquisitivo de los maestros.

Para lo primero se creó el Programa Emergente de Actualización del Maestro, PEAM, que pasó por el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) hasta llegar al actual Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SNFC); y, para lo segundo, se diseñó el PCM ya descrito.

Esta política resulta transversal y estratégica para cualquier reforma, ya que la descentralización, la reforma curricular y la nueva gestión escolar exigen una actualización, capacitación y profesionalización específica orientada por las exigencias que ha impuesto el cambio gubernamental hacia la calidad, cuya lógica descansa en el paradigma de la NGP y, en los centros escolares, en la lógica de la GBE. En este sentido, las exigencias de formación continua debieran responder a conocimientos, habilidades y destrezas enlazadas con tareas diagnósticas, de planeación estratégica, sistematización de información y evaluación en el marco del proyecto escolar; sin embargo, para esto los docentes y directivos no han sido formados ni capacitados con la eficacia necesaria.

**Alcances y límites: un balance**

La política de descentralización está inconclusa, ya que, por un lado, no se ha concretado en todas las entidades federativas, y por otro, permanecen centralizados cuatro aspectos esenciales:

El diseño curricular, el diseño de los libros de texto, la regulación de la formación continua y la evaluación del sistema educativo, por ello no es casual que estos temas constituyan con mayor frecuencia la agenda política entre el centro (la federación) y los estados.

Los avances en la descentralización han sido graduales, debido a que la antigua gestión del sistema educativo propició que en los estados no hubiera una estructura propia ni una normatividad adecuada para el sector educativo y evitó también el desarrollo de capacidades locales, en especial en recursos humanos con conocimientos y habilidades en la gestión bajo la lógica de la NGP y la GBE, no obstante, en cuanto a los trámites administrativos ha habido avances importantes.

Los hallazgos de investigación muestran que si bien hay obstáculos políticos de diversa naturaleza que han impedido una descentralización total e integral, también se han identificado aspectos relacionados con la gestión de las políticas que han hecho más complejo este proceso, nos referimos a las debilidades producidas por la ausencia de un diseño de políticas en red que impulse una intervención integral que atienda la multicausalidad de los problemas asociados al bajo logro educativo, y a las dificultades de articulación y coordinación en los distintos niveles de gestión que poco favorecen la implementación y el uso efectivo de los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación como herramientas para el mejoramiento del diseño e implementación de las políticas.

Actualmente, entre los principales desafíos de la descentralización destacan:

1. avanzar hacia un modelo de gestión regional que solucione las necesidades de las escuelas, en función de la singularidad de sus contextos; esto fortalecería la autonomía en la toma de decisiones, y debe agregarse que ya hay algunas experiencias y un renovado impulso reciente al respecto.
2. Consolidar la efectividad de los espacios colegiados para la toma de decisiones.
3. Construir capacidades locales, especialmente en recursos humanos responsables de la gestión en los distintos niveles desde el sistema hasta las aulas que respondan a la lógica de la NGP y la GBE.

Por otra parte, en la evolución de la política de gestión escolar se identifica una tensión constante entre una perspectiva más pedagógica y una más organizacional que no ha logrado desaparecer; esta tensión se ha calificado como la “disputa por la gestión de la escuela en la educación básica”, en poco más de una década se ha buscado la reconciliación de las dos perspectivas, dada su complementariedad y para fortalecer la perspectiva pedagógica en algunas funciones, por ejemplo, en la supervisión escolar, su implementación se ha hecho mediante distintos programas hasta llegar al actual Programa Escuelas de Calidad, PEC (antes Proyecto de Investigación e Innovación “La Gestión en la Escuela Primaria”) con financiamiento del Banco Mundial.

Mientras que uno de los aciertos de la política de gestión escolar ha sido modificar la dinámica de trabajo de las escuelas lo cual involucra una organización colectiva en torno al instrumento de gestión denominado Programa Estratégico de Transformación Escolar (PETE), pero ahora en el marco del Programa Escuelas de Calidad, una de las principales debilidades de tal política ha sido perder de vista que no hay una relación lineal entre gestión escolar y mejoramiento del logro educativo.

Por su parte, la política de formación continua registra una evolución favorable, en sus orígenes, entre 1995 y 2000, destaca la construcción de una infraestructura institucional con la creación donde no había de instancias estatales de actualización y la instalación de Centros de Maestros en casi todo el país, así como el diseño de los primeros cursos y talleres (Taller General de Actualización) e instrumentos de evaluación como el Examen Nacional para Maestros en Servicio (ENAMS), en una etapa posterior (2001-2007), destacan los avances hacia la focalización en la escuela como el espacio natural de formación y actualización de los colectivos docentes, y hacia la consolidación de la descentralización con el impulso de los llamados Programas Rectores Estatales de Formación Continua (PREFC), que deben realizar los estados para identificar las necesidades singulares de formación, pero que dictamina la federación por medio de la Dirección General de Formación Continua.

En la etapa actual de la política de formación continua, existe el SNFC, bajo el cual, por primera vez, se reconoce explícitamente, en sus Reglas de Operación, la relación entre formación continua y el mejoramiento de los aprendizajes en los estudiantes, cuestión ausente en las primeras versiones del programa responsable de esta tarea, así mismo, se ha impulsado el establecimiento de un sistema en todas las entidades firmando un convenio para su constitución en el que participan las autoridades federal y estatal y el SNTE, finalmente, se ha progresado en los trayectos de formación a fin de abonar el terreno hacia la profesionalización del magisterio con la mayor participación de instituciones de educación superior (IES) en el diseño de cursos y trayectos formativos.

La constitución de este sistema contempla la conformación de un Consejo Nacional de Formación Continua y Superación que coordine, dé seguimiento y evalúe el sistema, es esperable que, en el marco de este Consejo, se construya una agenda que incorpore aquellos aspectos del diseño y funcionamiento de la política de formación continua, cuya revisión es también necesaria para acercar la oferta de formación a las necesidades reales de actualización y capacitación en función de las distintas reformas de las políticas educativas y sus correspondientes programas.

Sin embargo, los grandes desafíos para transitar de la cobertura a la calidad continúan siendo:

1. Contar con una oferta de formación acorde con las exigencias de un nuevo modelo de gestión del sistema, de la supervisión escolar, de las escuelas y educativo, ahora basado en competencias.
2. Conocer la efectividad del modelo de formación continua, es decir, cómo se transmiten y se ofrecen los cursos, con qué tipo de materiales, de qué calidad y si impactan en el desempeño de los alumnos y
3. Revisar la pertinencia del actual sistema de incentivos asociado a la formación continua.

**Dos agendas y recomendaciones**

La evolución de las políticas educativas aquí abordadas ha seguido un patrón de cambio gradual e incremental que favorece una continuidad en el tiempo, en especial en la dimensión técnica de las políticas.

Sin embargo, estos resultados no se reflejan en los niveles de logro educativo, lo que se explica tanto en las características de la reforma política como en la implementación de las políticas educativas.

La implementación de las reformas da cuenta de que el cambio se caracteriza por ser unidireccional, del centro a los estados bajo un sistema educativo jerárquico que permite una implementación de políticas de arriba hacia abajo y de forma homogénea sin considerar las necesidades de los contextos estatales ni un diseño de políticas en red.

De esta manera, a manera de conclusión, observamos que los resultados insatisfactorios en el logro educativo se explican por una marcada orientación de la gestión del sistema educativo hacia una gobernabilidad con incipientes tintes de gobernanza que pueden potenciarse en el mediano y largo plazo, para promover la construcción de una gestión sustentada en un modelo de gobernanza que responda, con mayor pertinencia, a las necesidades y problemas de las escuelas en función de sus propios contextos.

Esto último exige que el sistema educativo otorgue la importancia política que merecen los órganos colegiados ya existentes, para favorecer una acción colectiva que transforme las escuelas y beneficie la calidad educativa, por un lado; y, por otro, identifique y atienda las fallas técnicas de diseño e implementación de las políticas educativas aquí analizadas.

Lo anterior apremia la construcción de dos tipos de agenda, una política orientada a identificar los asuntos relacionados con la gobernabilidad y la gobernanza como parte de una reforma política, y otra de políticas abocada a revisar y ajustar los diseños e implementación de las políticas en función de sus resultados a la luz de su aporte al mejoramiento del logro educativo, como tarea de una reforma de políticas.

**Agenda política**

En la agenda para una reforma política se recomienda contemplar los siguientes aspectos:

* Revisar el ANMEB para reconstruir una relación equilibrada entre la SEP y el SNTE, a fin de que la autoridad educativa recupere la dirección en el proceso de toma de decisiones en el proceso de las políticas educativas, lo político radica en que lo anterior necesariamente implica acotar la incidencia formal e informal del SNTE, uno de los detonadores para que esto suceda sería reformar algunos de los principales artículos de la LGE, lo cual se antoja casi imposible sin la participación de distintos actores colectivos de la sociedad civil.
* Revisar la participación del SNTE en la articulación entre la política de formación continua y el PCM para asegurar su impacto en el logro educativo, esto requiere un trabajo de negociación política con este sindicato, a fin de reorientar el actual sistema de incentivos hacia una mayor articulación entre formación continua y desempeño de los alumnos y, sobre todo, asegurar imparcialidad en los procesos de evaluación correspondientes, esto implica restarle incidencia al SNTE en los procesos de evaluación y, por tanto, quitarle poder en su relación con docentes y supervisores escolares.
* Impulsar la efectividad de los órganos colegiados ya existentes para buscar avanzar hacia un nuevo modelo de gestión a la manera de gobernanza, lo cual exige otorgarles mayor participación y reconocimiento en la toma de decisiones, se trataría del inicio de una democratización en los procesos de decisión, esto exige revisar la normatividad correspondiente, para que se reconozcan los órganos colegiados como parte de una nueva forma de gobernar.

**Agenda de políticas**

En la agenda para una reforma de políticas educativas se recomienda:

* Impulsar un diseño de políticas en red que ubique los aprendizajes y no únicamente la escuela en el centro de las políticas, esto llevaría a resignificar el peso de los factores pedagógicos (formación inicial, formación continua, prácticas pedagógicas en el aula) frente a los organizacionales focalizados en la gestión basada en la escuela.
* Fortalecer y favorecer el uso y análisis de información a la luz del diseño e implementación de las políticas educativas para una intervención más efectiva, ello requeriría privilegiar una perspectiva de gestión y política pública en los procesos de decisión frente a criterios meramente políticos.
* Impulsar en el seno de la política de gestión escolar la utilidad estratégica del PETE como instrumento para la toma de decisiones en las escuelas y zonas escolares, junto con la consolidación de sistemas de información para la gestión, con el propósito de avanzar hacia la autonomía en los procesos de decisión de las escuelas, que hasta hoy no existe; y fortalecer una toma de decisiones basada en evidencia.
* Junto a lo anterior, ajustar la formación continúa respecto de la oferta de cursos de gestión que reciben los docentes y directivos a fin de que estos se orienten hacia el fortalecimiento de capacidades para la resolución de problemas e implementación de políticas y programas.

**Reflexiones sobre los programas de profesionalización docente**

Sin duda, la formación continua ha sido uno de los ámbitos de mayor actividad del sector en los últimos 14 años, y es claramente un área que despierta el interés tanto de las autoridades como de los propios docentes, en sí mismo, este desarrollo es favorable puesto que ha contribuido a la creación de una cultura de la actualización y superación continua entre los maestros que era prácticamente inexistente en México antes de 1992.

Los esfuerzos que se han realizado en la materia son sin duda destacables; numerosos profesores han mejorado sus conocimientos y se ven animados a continuar preparándose.

Sin embargo, un aspecto que debe preocupar a todos los involucrados es que estos esfuerzos no se han traducido en mejoras equivalentes en los niveles de aprendizaje de los estudiantes, o en la calidad de los servicios que reciben los niños y jóvenes. Es decir, a pesar de la intención que se persigue, y como se señala en el apartado de inicio de este capítulo, la práctica pedagógica no se ha modificado sustantivamente ni de manera generalizada en las escuelas de educación básica del país, si bien el discurso de los profesores ha cambiado en favor de las nuevas tendencias, en el quehacer educativo siguen prevaleciendo los métodos tradicionales de enseñanza que favorecen la memorización y el contenido, la disciplina en el salón de clases y la subordinación a propósitos administrativos y de control por sobre la centralidad del logro de los aprendizajes.

Además de señalar las implicaciones de los bajos resultados y el uso ineficiente de recursos, es clara la necesidad de profundizar en el análisis de los factores que pudieran estar inhibiendo el logro de los propósitos educativos, a reserva de que se realicen estudios más profundos sobre el particular, se pueden adelantar sugerencias, con base en algunos hallazgos que reporta la investigación.

Las principales conclusiones de la literatura especializada respecto de lo que constituye un desarrollo profesional efectivo:

**Énfasis en el contenido.** Diversos autores coinciden en que el contenido de los aprendizajes en programas de desarrollo profesional es más importante que la forma, lo que significa que los programas orientados a la formación continua deben:

* Incrementar el conocimiento que tienen los profesores de la materia que imparten.
* Entender la manera como los estudiantes aprenden dichos contenidos, y
* Desarrollar nuevas fórmulas para representar o transmitir adecuadamente esos contenidos, de manera que resulten significativos para los estudiantes.

**Acompañamiento y apoyo.** Brindar orientación a los docentes durante la etapa de implementación de los aprendizajes ha sido un tema profusamente señalado como un factor fundamental para el éxito de los programas de formación de profesores en activo. Una de las principales debilidades de la oferta existente es justamente que no se incluye desde la etapa de diseño este componente esencial.

**Aprendizaje activo.** Los resultados de la investigación sobre el tema confirman la importancia de que los maestros estén activamente involucrados en su propio aprendizaje, y es precisamente la naturaleza de dicho involucramiento, más que el nivel del mismo, lo que marca la diferencia, los programas de desarrollo profesional que han mostrado su efectividad son justamente aquellos que llevan a los profesores a reflexionar críticamente sobre su propia práctica, a valorarla en relación con los estándares profesionales de lo que constituye una práctica efectiva y adecuada a las condiciones de sus alumnos.

**Realimentación.** El desarrollo de nuevas competencias docentes requiere que los programas estén fundados en sólidas bases teóricas, respaldadas por la investigación, y probados en contextos reales, que se ofrezca a los profesores amplias oportunidades para practicar las habilidades adquiridas, y que en el proceso reciban el apoyo y la realimentación de sus tutores u otros profesores competentes.

**Revisión colaborativa del trabajo de los estudiantes.** En los últimos años, ha quedado demostrado que los profesores se benefician mucho del trabajo que realizan con otros colegas para analizar el trabajo de sus alumnos, sobre la base de la comparación con estándares y parámetros establecidos de lo que los estudiantes deben saber y saber hacer.

En una investigación realizada en Australia, en 2005, “Ingverson y su equipo” midieron la relevancia de cada uno de estos aspectos en el impacto de programas de actualización, considerado éste en cuatro dimensiones: el conocimiento adquirido de los profesores, los cambios en su práctica pedagógica, los resultados del aprendizaje de los alumnos y la eficacia de los maestros, los resultados de su estudio confirman que los perfiles de los programas más efectivos son consistentes con los cinco aspectos identificados, un hallazgo especialmente relevante al caso de México es que resulta más conveniente llevar a los profesores a intentar cambios en su práctica para que valoren después el efecto en los aprendizajes de sus alumnos, que intentar cambiar primero las actitudes de los docentes, en espera de que ello modifique su práctica, este resultado pone en tela de juicio la orientación general de los programas de profesionalización y formación continua que impulsa la SEP, dirigidos a mejorar sus conocimientos teóricos (y posiblemente con ello sus actitudes) y bajo el esquema actual de cursos dirigidos masivamente, poco es lo que se está logrando para modificar la práctica, proceso que requeriría de un acompañamiento más cercano y de un ejercicio más experimental de los aprendizajes de los profesores.

Otro aspecto que destaca este estudio es la importancia del acompañamiento y apoyo en la fase de aplicación de los aprendizajes, lo mismo que el compromiso de la escuela con los procesos de desarrollo profesional de sus docentes y cuadros directivos, como factor que asegura el éxito de las intervenciones.

Además, resulta claro que, para lograr cambios en la práctica y consecuentemente en los aprendizajes de los alumnos, no es suficiente con ampliar los conocimientos de los maestros, sino que es necesario que desarrollen habilidades y competencias, y fundamentalmente lograr que los nuevos aprendizajes se traduzcan en prácticas en el aula y en la escuela.

Esto confirma la necesidad de trabajar intensivamente con los colectivos escolares, brindarles el apoyo y seguimiento que requieren en la aplicación de los conocimientos adquiridos, e inducirlos a reflexionar críticamente sobre la actividad que desarrollan. Como sugieren los autores, para que el resultado de las acciones de capacitación sea efectivo y duradero, es preferible orientar los esfuerzos y los recursos de manera focalizada, en vez de abarcar grandes contingentes, de manera superficial y con resultados insignificantes.