

El trayecto Epistemológico

¿Qué entendemos por reforma educativa?

Antes de comenzar a desarrollar nuestro objeto de estudio y determinar cuántas reformas educativas en nivel básico han existido en México a lo largo de su historia en la consolidación de nación y como estructura educativa, previo a analizar las características de la política educativa de dichas reformas, es necesario identificar qué se entiende por reforma educativa.

Así que partiré desde el trayecto epistemológico de la definición de reforma educativa y política educativa para presentar las diversas conceptualizaciones que existen al respecto y señalar aquella en la cual nos basaremos como referente y guía conceptual en el desarrollo de la presente investigación.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (2021) *reforma de reformar* proviene del latín *reformāre*, que significa:

1. tr. Volver a formar, rehacer.
2. tr. Modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo.
3. tr. Reducir o restituir una orden religiosa u otro instituto a su primitiva observancia o disciplina.
4. tr. Enmendar, corregir la conducta de alguien, haciendo que abandone comportamientos o hábitos que se consideran censurables.

La terminología jurídica define una modificación como género de las distintas maneras en que puede cambiar un texto normativo, distinguiéndose dos formas básicas: las reformas y las adiciones. En las primeras puede haber integrales (que reforman todo un artículo), de párrafo o de fracción. En las

segundas hay muchas variantes que se refieren básicamente a la introducción de un párrafo o fracción nuevos (Congreso de la Unión, 2006).

Ángel Díaz Barriga y Catalina Inclán (2001, en Cabrera, 2016), mencionan que las reformas educativas son actos de gobierno, es decir, son acciones donde el estado establece elementos para orientar las políticas de la educación, resultado de un proceso complejo donde intervienen factores externos e internos a la realidad social educativa del país.

Por su parte Zaccagnini (2004, en Cabrera, 2016), nos aporta la siguiente definición de reforma educativa:

...“cuando se cambia el diseño curricular y los consecuentes planes de estudio; cuando se pretende modernizar al sistema en su conjunto, imprimiéndole una dinámica más ágil y efectiva al funcionamiento institucional, al descentralizar la burocracia central; cuando se pretende elevar la calidad general de la enseñanza, en aras de mejorar el rendimiento académico de los alumnos y disminuir el fracaso escolar; cuando se pretende adecuar y ajustar la formación educativa a las demandas del mercado laboral; cuando se quiere introducir cambios en los estilos pedagógicos de los docentes; cuando se busca transformar las culturas institucionales de las escuelas; cuando se busca mejorar los criterios de organización y gestión institucional de las escuelas, etc.” JNM

Buchert, en 1998 (Martínez y Navarro, 2018) menciona que “toda reforma conduce a una transformación radical de la organización y funcionamiento del sistema educativo para apoyar un cambio social más amplio”. Por otro lado, Easton y Klees (1990, en Martínez y Navarro, 2018, p.21) consideran que la motivación más común para una reforma educativa es la económica. Así, la reforma educativa se entiende como un componente clave de la capacidad de los países para mantener o mejorar su bienestar económico.

Espinoza, (2010) bajo el enfoque educativo considera que una reforma educativa “debe entenderse como un proceso que intenta hacer frente a los desequilibrios del sistema educativo” y Grindle (2004), en el enfoque político señala que una reforma educativa “busca aumentar la eficiencia con la que se

prestan los servicios educativos e impulsar el aprendizaje de los estudiantes a través de nuevos planes de estudios” (Martínez, y Navarro, 2018).

Por su parte, Sack (1981, en Martínez y Navarro, 2018, p.20) sugiere que hay tres enfoques que se aplican comúnmente en el análisis de una reforma educativa: el económico, el educativo y el político. Cada uno de estos enfoques promueve una agenda de investigación diferente y presentan límites para abordar un asunto multidimensional como el cambio educativo.

María Teresa Hernández (2018) plantea en su publicación *Reformas educativas en México: 1917-2016* la siguiente afirmación: “las reformas educativas plantean cambios en la administración y en el mismo currículo, los cuales impactan directamente en la práctica educativa e involucran a distintos tipos de actores, desde docentes, alumnos, administrativos e incluso padres de familia.

Es necesario aportar mi definición respecto al constructo de reforma educativa, misma que recoge algunos postulados e ideas de algunos autores aquí presentados y que servirá como un referente importante en la construcción de conocimiento de la presente investigación.

Una reforma educativa es un cambio radical o parcial de forma trascendental para beneficiar o mejorar en un programa de estudios, que puede ser modificado de manera curricular, constitucional o estructural, tomando en cuenta las acciones, documentos, instituciones y personas implicadas en el proceso.

De acuerdo a la investigación realizada por García, Murillo y Rogero (2019, p.67), se recupera la siguiente interpretación de Escudero (2000, p.341) respecto a reforma educativa que vale la pena ser mencionada:

“Las reformas merecen ser consideradas como intentos tan cargados de pretensiones y posibilidades para la renovación y mejora de la educación como, al tiempo, pretextos para no entrar de lleno en los cambios realmente fundamentales y necesarios. Ciertas reformas pueden llegar a suponer hasta distracciones coyunturales

de un imperativo moral, intelectual y educativo como el de hacer de la educación un espacio público y social para la mejora de la condición humana y la sociedad”.

El trabajo de Mejía (2012) describe el proceso a través del cual se gesta una reforma educativa, la cual parte de ideales políticos, algunas veces claro y otras no. La propuesta de cambio obedece a un proyecto constitucional que, en este caso, se aplica en el espacio educativo.

El trabajo en colaboración y el diálogo colectivo sobre hechos, circunstancias complejas, sociales, éticas y a veces contradictorias, que abarcan multitud de campos disciplinares, al servicio de realidades muy contextuales son el sostenimiento más plausible de cualquier medida que pueda considerarse como innovación o reforma educativa (García, et al. 2019).

Hoy se puede afirmar que las reformas escolares no obedecen exclusivamente a lógicas y argumentos educativos; aunque, desde luego, éstos también pesen. “Son, además, el resultado y la proyección, explícita o soterrada, sobre la educación de lógicas, intereses e influencias sociales, políticas, económicas y hasta empresariales, así como culturales y tecnológicas”. (Escudero, en García, Murillo y Rogero, 2019).

Una de las motivaciones importantes en las reformas es que la educación es impulsora de equidad social acompañada de mecanismos jurídicos, reestructuración de sistemas educativos, incremento de recursos y acceso a préstamos internacionales para atender los nuevos procesos educativos y asumir las reformas educativas como política de estado sin mediar o interrumpir en los periodos de gobierno (Rivero 2000, p.107, en Cabrera, 2016).

¿Qué es una política educativa?

Mauricio Merino (2013, p.17 en Gómez, 2017), define las políticas públicas como “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” Mientras que para Luis Aguilar (2013, en Gómez, 2017), una política puede ser

una regulación, una distribución de diversos tipos de recursos, una intervención redistributiva directa o dejar hacer a los ciudadanos.

Larroyo (1982 en Hernández, 2018, p.14) distingue tres variables del concepto: primero, la *política* es la epistemología de la esencia y deberes del Estado y de las acciones ejercidas por los que pertenecen al mismo –*política como ciencia*; la *política* como una lucha dentro del ámbito del Estado por la conservación o adquisición del poder –*política como lucha*; la *política* como la acción que ejerce un ciudadano dentro de un partido político –*política de partido*.

Por su parte Millán-Puelles (1982, en Hernández, 2018, p.14) considera que la política forma parte de la vida activa de cualquier sociedad, sin embargo, no es un fin en sí misma sino un medio, pues a través de los distintos programas y proyectos educativos, se promueve la formación de los ciudadanos.

De acuerdo con Carlos Ornelas (2021), para transformar la educación, los cruzados de las reformas deben considerar dos herramientas principales para promover cambios en línea con sus propósitos: el uso de sus facultades legales (racionalidad burocrática) y el monopolio de la fuerza. Y agrega que, la iniciativa de toda reforma educativa debe mostrar un propósito de transformación. Aunque su puesta en marcha podría responder a demandas globales, siempre alude a necesidades nacionales y locales. En el manifiesto de reforma se expresa determinación por el cambio. Eso puede ser institucional, que incluye legislación o estructura.

Quienes lo proponen (en términos generales, esa operación comienza en la cúspide del poder y se propaga a través del sistema), por lo regular, aspiran a que sus propuestas alcancen profundidad y permanencia. La reforma contiene el impulso de una ideología, que puede ser explícita u oculta, pero presente en los instrumentos de ejecución; exige acción política para convencer que sus propósitos son sustanciales y necesarios (Ornelas, 2021).

Una política pública que impulsa la formación integral de todos los alumnos de preescolar, primaria y secundaria con el objetivo de favorecer el desarrollo de competencias para la vida y el logro del perfil de egreso, a partir

de aprendizajes esperados y del establecimiento de estándares curriculares, de desempeño docente y de gestión (DOF, 2011).

Carolina Guzmán (2005, p.2, en Cabrera, 2016), en su artículo titulado Reformas educativas en América Latina: Un análisis crítico, afirma que:

...” en las últimas dos décadas se desprende que en América Latina se aplican tres tipos de políticas educativas con distintos propósitos e impactos. Una comprende un conjunto de políticas tendientes a mejorar la calidad y la eficiencia y se caracterizan por ser estrictas, se le conoce como reforma hacia adentro; la segunda, apunta al crecimiento de la matrícula y tiende a ser más flexible y cambiante que la primera, llamada reforma hacia afuera. Y la tercera reforma centrada en la autonomía de las escuelas y la descentralización pedagógica donde las decisiones curriculares y pedagógicas de los gobiernos centrales se transfieren a los centros escolares”.

Por su parte, Margarita Zorilla y Lorenza Villa (2003, p.32), entienden a las políticas educativas como el conjunto de orientaciones, lineamientos o criterios de carácter estratégico, es decir, destinados a facilitar el logro de determinadas finalidades en las que pueda sustentarse la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto o equidad de las decisiones que se adopten y las acciones que se emprendan con el propósito de atender o cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo.

El funcionamiento de un sistema educativo implica un conjunto de políticas propias que pueden ser explícitas o implícitas. Las políticas explícitas son aquellas diseñadas para gestionar el cambio o para producir ciertos estados en el equilibrio del sistema; mientras que las implícitas son las que resultan de los actos de omisión en atender o cambiar ciertos aspectos del sistema al no existir una formulación expresa de la intencionalidad, con frecuencia equivalen a una decisión de mantener un estado presente de las cosas (Reimers, en Zorilla y Villa, 2003).

Durante la década de los noventa la gran mayoría de las políticas públicas con respecto a la educación en México, se llevaron a cabo considerando

una serie de diagnósticos y análisis realizados por expertos como Guevara Niebla (1992), Shmelkes (1991), Ornelas (1995) y Loyo (1997), entre otros renombrados académicos, que hacían una fuerte crítica a lo que llamaron como desastre educativo y con un profundo análisis académico respecto al Estado en cuanto a sus decisiones en la educación.

Mauricio Merino (2013, en Gómez, 2017), resalta la importancia de que el enfoque de políticas públicas va encaminado hacia la eficiencia y el éxito en la respuesta a la ciudadanía en brindarles educandos con calidad. El gobierno tiene que reconocer que no puede resolver todos los problemas ni tampoco lo debe hacer, que se requiere la participación de los actores que intervienen en el proceso educativo. Por su parte, para Thoening (2013, p.38, en Gómez, 2017), señala que las políticas públicas representan un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad que, para este análisis, es el educativo.

Las políticas públicas se caracterizan por la estabilidad o cambios muy marginales, aunque ocasionalmente se producen cambios profundos. Estos periodos de estabilidad y cambio se explican considerando dos elementos del proceso de políticas públicas: la definición del problema y el establecimiento de la agenda (Martínez y Navarro, 2018).

Como bien lo resume Javier Mendoza en su texto “Políticas y reformas educativas en México” 1959-2016 (en Ducoing, 2018, p.52), desde la creación de la SEP en 1921, el Artículo 3° Constitucional ha tenido siete modificaciones; la ley que regula la educación ha cambiado de denominación en cuatro ocasiones, la última de ellas con 11 reformas o adiciones; se han diseñado diversos planes y programas, y se han impulsado reformas educativas con distinta profundidad y alcance.

Margarita Zorilla y Lorenza Villa (2003, p.41) mencionan al respecto, que las políticas modernizadoras que se vienen desarrollando en los últimos años se distinguen por enfatizar la calidad y la equidad como los propósitos que orientan las acciones emprendidas por el sistema educativo, ambas son coincidentes con el marco de las recomendaciones que los organismos internacionales han

señalado para América Latina en cuanto a la universalización de la educación básica.

De acuerdo con Martha Gómez (2017, p.149), las políticas educativas son todas aquellas leyes creadas por el Estado para garantizar la educación a nivel nacional. Estas leyes son elaboradas con base en las necesidades del país a fin de ser administradas y que aporten beneficios a la sociedad, proporcionando los recursos que el estado destine al cumplimiento de este fin.

Parsons (2007, en Gómez, 2017), declara que las políticas educativas están diseñadas para resolver los problemas que enfrenta la educación para transformarla en el logro de los objetivos de calidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, Karl Popper propone aproximar la toma de decisiones políticas al enfoque de resolución de problemas, sin embargo, las implicaciones de este argumento son inconmensurables para las ciencias sociales empíricas.

Las decisiones en política educativa son el resultado de la exposición de múltiples argumentos, de diferentes puntos de vista, de acuerdos y los consensos a los que se llegue. Para la implementación de una política educativa se requiere de información confiable, credibilidad de las políticas, de conocimientos especializados y de propuestas precisas ya que de esto dependen efectos políticos, económicos, sociales y culturales para el Estado (Gómez, 2017, p.149).

Para desarrollar el análisis entorno a identificar, las características de la política educativa y las reformas educativas durante la historia del sistema educativo mexicano, es necesario generar cuatro dimensiones de análisis: **la política, la pedagógica, la legislativa y el paradigma multinacional**, las cuales facilitarán su correspondiente estudio en torno a describir los hechos más relevantes y las tareas llevadas a cabo.

La dimensión política

En esta dimensión se describen los principales actores inmersos en la reforma educativa planeada, presidentes, secretarios de educación, académicos, funcionarios, instituciones y ciudadanos que a partir de su actuar, decisiones, interacciones, discursos y acciones, marcaron un cambio importante en donde

derivado de sus funciones pintaron la realidad de la reforma educativa brindando sentido y relevancia. Destacando el papel que juega el Estado y algunas otras estructuras sociales en los procesos determinados de las reformas mencionadas.

La dimensión pedagógica

Aquí se describen y explican las características curriculares, métodos, técnicas estrategias, teorías, paradigmas educativos, el rol de los estudiantes, el papel del docente, la función de la institución y de la sociedad en el proceso de diseñar e implementar la reforma educativa en turno. Se mencionan brevemente los principales cambios o modificaciones a los planes y programas de estudio, materiales de apoyo como los libros de texto gratuitos o instituciones creadas para apoyar el cambio educativo.

Dimensión legislativa

En esta dimensión se mencionan de forma resumida las modificaciones que se realizaron a las leyes de manera constitucional, acuerdos, convenios y decretos en el desarrollo de las reformas educativas a la educación básica. Se describirán las acciones más relevantes llevadas a cabo en apego a ley o ejecución de la norma. Así mismo, se nombrarán los organismos o instituciones creadas con esta finalidad.

Paradigma Multinacional

Por supuesto que no se puede desasociar la influencia mundial y la intervención de los organismos internacionales en el desarrollo de las reformas de educación básica en México. Se describirá la tendencia social y el paradigma que predominaba en determinadas fechas, con una mirada comparativa de lo que ocurría en otras naciones respecto a los cambios educativos.

Las dimensiones con las cuales se busca analizar cada una de las reformas de la educación básica en México no pretenden generar una visión parcializada o yuxtapuesta, por el contrario, se vinculan unas con otras constantemente y en momentos se sobreponen, mencionando varias veces algunos hechos o acciones y que su intención, aunque suene repetitiva es resaltar el acontecimiento desde otro ángulo.

Es importante mencionar que el recuento de las reformas de educación básica que aquí se presentan no se encadena exclusivamente a la modificación del artículo tercero constitucional; como se expresa en diferentes investigaciones publicadas, o responde a algún periodo determinado de la historia de la educación en México como la modernidad, el milagro mexicano o la revolución por aludir algunas.

Se inicia este recorrido académico describiendo de forma resumida y como antesala de la primera reforma educativa, los intentos de organizar la educación en México como una alternativa no controlada por la Iglesia Católica.

Así mismo, cabe mencionar que me referiré al constructo “Educación Básica” aludiendo a los tres niveles que la conforman, preescolar, primaria y secundaria. A pesar de que éstos se han consolidado y reformado inicialmente de manera asincrónica. Sin embargo, especificaré dentro de la narración, a qué nivel de educación básica en específico me estaré refiriendo.