

ANÁLISIS DEL CONCEPTO EDUCACIÓN DE CALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Analysis of the concept of education of quality in the Mexican constitution

Carlos Salvador RODRÍGUEZ CAMARENA¹

Sumario:

I. Introducción. II. La calidad en la educación: ¿cuál calidad? III. La calidad de la educación analizada desde la constitución mexicana. IV. Hacia una conceptualización de calidad de la educación. V. A manera de conclusión. VI. Fuentes de información.

Resumen. Este documento analiza el concepto de educación de calidad que se incluyó en la constitución mexicana mediante la llamada reforma educativa. Hace un breve recuento del significado genérico de calidad y de servicio, y cuál es el impacto al aplicar el vocablo a la educación. Al final se ofrece un posible contenido del concepto de educación de calidad.

Palabras clave: calidad, servicio, educación de calidad.

Summary. This paper discusses the concept of quality education that was included in the Mexican Constitution by the so-called education reform. It offers a brief summary of the generic meaning of quality and service, and the impact that the word 'quality' has had. Finally, it proposes a possible content for the concept of quality education.

Key words: social rights; justiciability; enforcement; structure.

I. INTRODUCCIÓN

La vida humana consiste, a fin de cuentas, en un proceso de educación, por el que va forjándose en sucesivas elecciones inteligentes el carácter más deseable.

Adela Cortina²

La edición del 21 de diciembre de 2012, del diario *La Jornada*, consignó en su portada que la lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ordenó a sus agremiados presentar resistencia a la reforma educativa.³ Durante la clausura de la sesión extraordinaria 35 del Consejo Nacional del SNTE, enfatizó que sería una “resistencia pacífica y civilizada” contra la reforma a los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los

¹ Doctor en Derecho. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

² CORTINA, Adela, *Ética de la razón cordial. Educar en la ciudadanía en el siglo XXI*, Oviedo, Ediciones Nobel, 2007.

³ POY, Laura, GARDUÑO, Roberto y MÉNDEZ, Enrique, “Gordillo ordena resistencia contra reforma educativa”, en diario *La Jornada*, edición del 21 de diciembre de 2012. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/21/>.

Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), porque amenazaban “la estabilidad y la seguridad en el empleo”. La resistencia se efectuaría utilizando todo tipo de recursos: legales, sociales y políticos. Buscarían, en instancias como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), agrupaciones de derechos humanos y magisteriales de Estados Unidos y Canadá, que “nos den su apoyo y solidaridad en esta lucha por la dignidad de los maestros”. Las manifestaciones de resistencia se efectuarían sólo sábados y domingos, porque el Consejo acordó no suspender labores. Anecdóticamente, la poderosa lideresa fue encarcelada el 26 de febrero de 2013,⁴ el mismo día que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la reforma a la constitución en materia educativa (RCME).

La RCME fue aprobada por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 2012, como parte de los acuerdos y compromisos convenidos en el *Pacto por México*, signado entre el Gobierno Federal y los tres partidos políticos más importantes del país. El marco jurídico se complementó con la publicación en el DOF, el 11 de septiembre de 2013, de la reforma a la *Ley General de Educación, la nueva Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente*.

Para el Gobierno de la República, la RCME permitiría asegurar “la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria”; crear “un servicio profesional docente”; establecer el “Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como máxima autoridad en materia de evaluación”.⁵ Entre los objetivos fundamentales que fijó el constituyente permanente en la RCME, está el de asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad. Los mexicanos tendríamos, entre otros, el beneficio concreto de una “mejora sustancial de la calidad de la educación en el marco de un sistema educativo responsable y eficiente”.⁶

Para su ejecución, la Secretaría de Educación Pública (SEP) realizó, de febrero a junio de 2014, foros de consulta con el objeto de llegar a un consenso nacional respecto de qué es aquello que constituye una educación básica de calidad,⁷ tanto para la educación básica como para la educación media superior. Pero no lograron ese consenso, o, por lo menos, el documento oficial no lo consigna. De la revisión de los documentos que tiene disponibles el nuevo organismo encargado de garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), ninguno describe qué implica ofrecer una educación de calidad.

El quid de la RCME es, pues, la calidad. Pero no queda claro qué debe entenderse por educación de calidad, o qué impulsó al constituyente permanente a incluir un término tan equívoco en el texto constitucional. Trataremos de dar respuesta estas interrogantes.

II. LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN: ¿CUÁL CALIDAD?

La calidad, como la percibimos hoy día, es un concepto de cuño moderno. No quiero implicar que antaño no se haya utilizado para apreciar las buenas cosas; es perfectamente concebible que Julio César elogiase a su herrero por la fabricación de un buen *gladius*; que don

⁴ CASTILLO GARCÍA Gustavo, “Muestra Peña su poder; cae Elba Esther Gordillo”, en diario *La Jornada*, edición del 27 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/>.

⁵ Gobierno de la República. Reforma Educativa, p. 3. Disponible en http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf.

⁶ *Ibidem*, p. 4.

⁷ *Idem*.

Miguel de Cervantes se quejase de la calidad de las resmas donde se imprimían sus obras; o que Michelangelo Buonarroti tronase contra la mala calidad de la piedras de mármol que le traían para realizar sus esculturas.

El concepto moderno de calidad toma carta de naturalización durante el siglo XX con la revolución fordiana; es un concepto derivado de los avances de la producción en masa y en serie. Para lograr características similares en los productos que se ofertaban en el mercado, fue necesario establecer parámetros –*estándares*–, mensurables, con los que debía cumplir un producto para ser considerado de *calidad*. De ahí salió el célebre apotegma ingenieril de que todo lo que se puede medir, se puede mejorar. Es pues, de ingenieros, el moderno concepto de calidad. A partir del concepto se desarrollaron el control estadístico de calidad, la investigación de operaciones industriales –que deriva en el continuo mejoramiento de la eficacia y eficiencia de los *procesos*, otro concepto de ingenieros–, la propia ingeniería de procesos, la administración industrial, la ingeniería de métodos, la ergonomía, la ingeniería de sistemas y toda la parafernalia ingenieril del siglo XX. De la manufactura, el concepto de calidad pasó a las áreas de los servicios y los procesos administrativos.

Debemos entender, entonces y antes que nada, qué implica el concepto de calidad, si es que puede conceptuarse. Si empezamos, como se debe, con la carga semántica, nos damos cuenta que el vocablo ‘calidad’ tiene un significado equívoco. El lema, en el *Diccionario de la Lengua Española*, cuenta con dos acepciones. La segunda, ya en desuso, provenía de cálido y significaba calidez, de caliente, de ardor. La primera, de origen griego (ποιότης) que se calcó en el latín (*qualitas*, -ātis), tiene nueve significados posibles. Para nuestro propósito solo nos interesan dos: las que la definen como “1. Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”; y “2. f. Buena calidad, superioridad o excelencia” (aunque sea pleonástica).⁸ De estos dos significados podemos colegir que la calidad de “algo” está asociada con el valor, con lo que tiene un cierto grado de aptitud o utilidad para satisfacer necesidades o proporcionar bienestar, a partir de ciertas propiedades que ese “algo” tiene que lo hace valioso. Se relacionan, entonces, el valor y la calidad: cuanto más valioso, mayor es la calidad; cuanto más valioso, ese “algo” es superior, se acerca a la excelencia (para la que también habría que establecer parámetros: qué es excelente; qué es mediocre).

Para establecer la calidad de “algo”, es necesario, entonces, establecer un conjunto de parámetros y características sobre las propiedades inherentes que ese “algo” debe tener que le confieran una cierta capacidad para satisfacer necesidades implícitas o explícitas. Cuando las necesidades son explícitas, ese “algo” es una cosa, un objeto, o incluso un proceso. Es perfectamente factible establecer, en este caso, los parámetros con los que se puede medir la calidad. Cuando las necesidades son implícitas, entramos en un terreno farragoso: el del factor psicológico de la *percepción*. La percepción es una fijación mental de quien valúa la calidad de “algo”. Ese “algo” tiene calidad si en la mente del valuador hay conformidad entre lo que espera y lo que recibe, si ese “algo” tiene la capacidad para satisfacer las necesidades del valuador de acuerdo a sus *expectativas*.

Mis amigos que trabajan en la industria automotriz me aseguran, convencidos, que la calidad en los autos de los diferentes fabricantes, hoy día, es indiferenciable; que la calidad los procesos de producción y de las piezas es increíblemente similar. No obstante, si me dan a escoger, por el mismo precio, entre autos similares, uno de origen oriental o americano y uno europeo (alemán) de reconocido *prestigio*, yo escojo sin pensarlo el europeo, aunque los

⁸ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed., Madrid, Editorial Espasa Calpe, 2001, p. 401.

otros me garanticen el auto por siete años y los costos por servicio mas baratos del mercado. Expectativas y percepción.

Por tanto, la calidad debe conceptuarse en el contexto que se esté considerando: si nos referimos a cosas, con el grado en el que un conjunto de características, parámetros y especificaciones inherentes cumple con ciertos requisitos; si son servicios, con el cumplimiento de las expectativas que busca el usuario.

Ahora tratemos de trasladar, por analogía, estos conceptos a la educación. Recordemos que fueron ingenieros los que desarrollaron el concepto. ¿Cuál es el “algo” de la educación al que se deben aplicar parámetros de calidad? ¿A cosas? ¿A procesos? ¿Al servicio? ¿Qué características deben prevalecer en cada caso?

Si nos enfocamos al producto terminado, a las “cosas”, estamos entonces hablando de personas, de los educandos. El alumno debe terminar su educación equipado con ciertas habilidades, medibles, que permitan calificar si ese alumno cumple o no con los estándares fijados de antemano. ¿Qué características debe tener mi “producto terminado” para afirmar que recibió una educación de calidad? Contestar implica no solo definir esas características, sino comprobar si el proceso educativo es capaz de formar, en serie, personas que cumplan con esas características y si es deseable que esto sea así; o si la pretensión es únicamente que adquieran ciertas capacidades personales que le permitan interactuar en nuestra sociedad. Hasta ahora, lo que se puede apreciar es que la calidad del “producto terminado” se quiere medir a partir de los resultados que obtienen los educandos mediante la aplicación de exámenes “estandarizados”.

Por ejemplo, de 2008 a 2014, en México, se aplicó la prueba ENLACE a alumnos de último grado de todas las escuelas de educación media superior del país. Para la SEP esta fue “una prueba objetiva y estandarizada”, que proporcionó “un diagnóstico del estudiante a nivel individual”; estuvo “alineada al Marco Curricular Común”, específicamente en “competencias disciplinares básicas”: comprensión de lectura y matemáticas. No obstante, de acuerdo a la propia SEP, la prueba “no permite derivar conclusiones sobre el sistema de Educación Media Superior, los subsistemas, las escuelas, los docentes ni sobre el desempeño de las entidades federativas” (mi pregunta sería, entonces, ¿para qué las realizaron?); sus resultados carecen de consecuencias académicas para los estudiantes y escuelas, y finalmente, tampoco es una prueba de selección para ingresar a instituciones de Educación Superior.⁹

La resultados, agrupados en cuatro niveles de dominio –insuficiente, elemental, bueno y excelente—, fueron francamente desesperanzadores.¹⁰ Recordemos que son alumnos que egresaron de preparatoria o su equivalente, es decir, “materia prima” para las universidades del país. Los resultados los muestro en la siguiente tabla:

9 Secretaría de Educación Pública. Educación Media Superior. “ENLACE 2014. Evaluación Nacional del Logro Académico de Centros Escolares”. Ver ‘Características’, en <http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/caracteristicas/>.

¹⁰ *Ibidem*, ver pestaña ‘Estructura de la Prueba’. De los descriptores que se hacen de los campos de dominio se puede inferir que ‘insuficiente’ y ‘elemental’ estarían en 6 o menos, en una escala de 5 a 10, suponiendo que 6 es el mínimo aprobatorio; ‘bueno’ y ‘excelente’ ocuparían la parte de la escala de 6 a 10. Disponible en http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/estructura_de_la_prueba/.

ENLACE Media Superior 2008-2014				
	COMUNICACIÓN		MATEMÁTICAS	
NIVEL DE DOMINIO	ALUMNOS	PORCENTAJE	ALUMNOS	PORCENTAJE
INSUFICIENTE	957,725	15.19	2,227,379	35.47
ELEMENTAL	2,119,187	33.61	2,335,699	37.20
BUENO	2,780,240	44.09	1,069,175	17.03
EXCELENTE	448,998	7.12	647,228	10.31
TOTAL	6,306,150	100.00	6,279,481	100.00

Tabla 1. Resultados Globales de la Prueba ENLACE, de los años 2008 al 2014.¹¹

Para 2015 ya no se aplicó la prueba ENLACE, sino la del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) en la Educación Media Superior. Esta prueba fue diseñada por el INEE, en coordinación con la SEP, “con el fin de mantener las fortalezas de ENLACE y EXCALE¹² y superar sus debilidades en una nueva generación de pruebas nacionales”.¹³

Los resultados obtenidos a nivel nacional se muestran a continuación. Los niveles de dominio III y IV son los niveles de desempeño más altos.

	NIVELES DE DOMINIO			
DOMINIO	I	II	III	IV
LENGUAJE Y COMUNICACIÓN	43.3%	20.7%	23.8	12.2%
MATEMÁTICAS	51.3%	29.9%	12.4%	6.4%

Tabla 2. Resultados Nacionales de PLANEA 2015.

Como lo advierte el propio documento, estos resultados no son comparables con los que se tienen de la prueba ENLACE MS.¹⁴ Esta prueba será en adelante la referencia que se tomará en consideración para la planeación y el diseño de las políticas públicas en materia educativa. Los resultados no son buenos; aunque no sean comparables, confirman los resultados de las otras evaluaciones. No obstante, los resultados obtenidos han provocado la aceptación de la existencia de un problema educativo; que es necesario buscar los métodos para resolverlo; y que, aunque sea de manera errática, se busque la manera de transformar un sistema educativo que no está hecho para los retos que enfrenta el país.

Ya que estamos haciendo una analogía con el mundo de la producción, cabe preguntar por la materia prima. En la fábrica la materia prima *también* se somete a procesos de calidad.

¹¹ Tabla está construida a partir de los resultados de la prueba ENLACE durante el periodo mencionado. Se puede ver el resultado de cada uno de los años en http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/resultados_anteriores/.

¹² Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, “Explorador Excale”, disponible en <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/excale/explorador-excale>. El EXCALE, Exámenes de Calidad y el Logro Educativo, fue una prueba administrada por INEE. No existen resultados continuos a nivel nacional. Se aplicó a preescolar, tercero y sexto de primaria, y tercero de secundaria en años saltados.

¹³ Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes -Planea- en la Educación Media Superior. *Publicación de Resultados. Primera Aplicación 2015*, p. 3. Disponible en http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PLANEA_MS2015_publicacion_resultados_040815.pdf.

¹⁴ *Ibidem*, p. 15.

Sencillamente no se acepta materia prima defectuosa a no ser que sea la única disponible. En este caso habría que someter esa materia prima a procesos adicionales para garantizar que el producto terminado cumpla con los estándares de calidad. En el mundo de la educación es sencillamente imposible garantizar, y en cierta manera indeseable, que la materia prima sea uniforme. Los niños no tienen las mismas capacidades, no provienen de hogares idénticos, ni comen igual, ni tienen, en general, entornos idénticos. Habría que someterlos, si es que es deseable, a procesos de “estandarización”, para hacerlos lo más “iguales” posible. De lograrse esto, y exagerando, podríamos arribar al mundo huxleyano de una sociedad totalitaria persuadida de que el progreso puede brindar a sus miembros una felicidad basada en un mundo horriblemente perfecto, donde el control social no da cabida al azar.¹⁵ ¿Qué tan deseable es esto? ¿Qué tipo de mexicanos *estándar* deseamos “producir” en la escuela?

Creo que concordamos en que no es posible –y no sé si deseable– hacer que todos los mexicanos que ingresan al sistema educativo nacional sean iguales. La “materia prima” es, pues, desigual. Vayamos al proceso. En la industria, se estandarizan todas las partes del proceso, todos los tiempos y movimientos. Se entrena a los operarios a que hagan las cosas de un mismo modo, exactamente igual: agregar las mismas cantidades, la mismas piezas en un tiempo preciso. Por eso ha sido posible sustituir los humanos por robots en muchos procesos productivos. En estos entran en juego dos variables ineludibles con las que se califica un proceso como de calidad: la eficacia y la eficiencia. La eficacia tiene que ver con la consecución de metas en un tiempo establecido: una cantidad de producción de calidad medible en un tiempo predeterminado. La eficiencia tiene que ver con la cantidad de recursos, de insumos que se necesitan para lograr esa cantidad de producción: entre menos recursos utilice, más eficiente es mi proceso. Se puede ser eficaz –lograr las metas de producción en el tiempo establecido– siendo terriblemente ineficiente, usando más recursos de los previstos. O se puede ser muy eficiente –se optimiza el uso de recursos– pero sin lograr las metas de producción a plenitud. Lo ideal es que el proceso sea eficiente y eficaz: que se logren las metas de producción con el mínimo posible de recursos.

¿Cómo trasladamos esto a la educación? Por principio de cuentas, los expertos del sector educativo hablan de eficiencia terminal para referirse al porcentaje de alumnos que terminan un nivel educativo de manera regular, dentro del tiempo establecido. En mi opinión, y solo por congruencia, debería denominarse eficacia terminal y dejar la eficiencia terminal para denotar la cantidad de recursos que se hayan utilizado para lograr la eficacia terminal. Pero vayamos al proceso educativo. Siguiendo con la analogía fabril, y haciendo una, quizá excesiva, simplificación, el dueño del sistema educativo nacional es (debería de ser) la sociedad, quien encarga al presidente de la república la operación de dicho sistema. Es el último responsable de los resultados. El presidente faculta a un secretario, en este caso el de educación pública, para que conduzca al sistema con eficacia y eficiencia y alcance los resultados que se fijan como objetivo. Los ayudantes del secretario, en varios niveles hasta llegar a los directores de escuela, lo administran y operan. Los directores de escuela tienen sus “operarios” –los maestros– que se encargan de transformar la materia prima –los alumnos– en el producto terminado que la sociedad espera. Los operarios son, pues, esenciales en el proceso. Pero no olvidemos que estamos hablando de un *sistema*.

Los operarios son apenas una parte –sí, importante– del sistema, pero sólo una parte. El propio INEE reconoce que “dentro de la realidad educativa de México no es válido ni justo

¹⁵ HUXLEY, Aldous, *Un mundo feliz*, México, Ed. Géminis, 2003.

atribuir a un solo factor —los docentes— los bajos resultados en el aprendizaje de los niños y jóvenes. No hay argumento que permita sostener esa tesis.¹⁶ Por eso, en las manifestaciones públicas que los docentes han realizado durante los últimos meses, uno de sus reclamos es que, si van a ser evaluados, la evaluación debe ser objetiva, considerando los distintos factores que intervienen en la educación, debe ser una valoración integral de su desempeño y la complejidad de circunstancias en las que desarrollan su trabajo. Es peligroso, además, medir la eficacia y eficiencia de un sistema sólo en los resultados de las evaluaciones —ya de los docentes, ya de los educandos—, porque se puede llegar a situaciones como las que se viven en otros países. Específicamente, en los Estados Unidos de América, se ha detectado, entre otras aberraciones, que hay escuelas donde preparan a los alumnos para pasar los exámenes estandarizados... y nada más.¹⁷

La reforma educativa, que analizaremos jurídicamente mas adelante, incluyó la creación de una institución que, entre otras, tiene funciones de contraloría educativa: el INEE. El diseño constitucional precisa que el INEE es el encargado de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados en la educación básica y media superior (control). Está facultado para diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema educativo; para expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas al llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden; y para generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación.¹⁸ Esto último ya no es control y ciertamente tampoco operación, sino algo aun más trascendente: es diseño institucional.

La mejora del sistema educativo dependerá, en cierta forma, de que el INEE sea garantía de imparcialidad y seriedad en las evaluaciones, tanto de los alumnos como del personal docente. El diseño de las evaluaciones a su vez dependerá de los requerimientos del sistema educativo, siempre y cuando las propuestas surjan de quienes participan en la educación, primordialmente los maestros. El diseño institucional ha asignado al INEE tareas complejas y delicadas, como determinar los niveles mínimos para el ejercicio de la docencia y para los cargos con funciones de dirección y de supervisión.

III. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN ANALIZADA DESDE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

El vocablo ‘calidad’ aparece treinta y un veces en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:¹⁹ veintiuna en los artículos constitucionales y diez en diversos transitorios. La palabra es utilizada en varias de sus acepciones. Aparece, por ejemplo, para indicar excelencia, cuando la constitución la usa para garantizar el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.²⁰ O, en materia de servicios, para denotar la *percepción* de que los servicios que presten los concesionarios en telecomunicaciones y radio difusión

¹⁶ Gobierno de la República. *Reforma Educativa*, op. cit., nota 4, p. 10.

¹⁷ Ravitch, Diane, *The Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education*. New York, Basic Books, 2010, pp. 15-31.

¹⁸ *Ibidem*, p. 15.

¹⁹ Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 20-01-2016, visible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf.

²⁰ *Ibidem*, artículo 4º.

deben tener ciertas propiedades que permitan juzgar su valor,²¹ o al calificar la calidad del importante servicio de defensoría pública que debe estar a disposición de la población.²²

Calidad también expresa ‘condición’, como cuando se califica la tierra: tierra de agostadero de buena calidad, mejora en la calidad de la tierra, tierras de agostadero de calidad.²³ O para asegurar las mejores condiciones en la calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de las adquisiciones que hace el Estado.²⁴ Igualmente, la constitución la usa en el sentido de estar o contar con determinadas circunstancias o características: la calidad de ‘mexicano por nacimiento’ como requisito para el ejercicio de ciertos cargos y funciones, como el ser capitán de embarcaciones y aeronaves u ostentar cargos en las fuerzas armadas; o el derecho de preferencia para quienes tenemos la ‘calidad de mexicanos’, para obtener toda clase “de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano”.²⁵ Por cierto, para ser ciudadano hay que tener la ‘calidad de mexicano’,²⁶ y son extranjeros, por exclusión, los que no posean las ‘calidades’ del artículo 30.²⁷ En materia política, se requieren ciertas ‘calidades’ para poder ser votado a un cargo de elección popular, o para ocupar ciertos empleos o comisiones de servicio público.²⁸ Finalmente, se habla de ‘voto de calidad’ para el presidente el Comité de Evaluación, al momento de nombrar a los comisionados de la Comisión Federal de Competencia o los del Instituto Federal de Telecomunicaciones. En este caso la calidad se da implícitamente a una persona, en este caso al presidente mencionado, para decidir, en caso de empate, quién ocupará uno de los cargos en las comisiones señaladas.²⁹

En materia de educación, la palabra hace su aparición en 2002, precisamente en la reforma que se hizo ese año al artículo 3º: el artículo cuarto transitorio habla de “impulsar la equidad en la calidad de los servicios de educación preescolar en el país”; el quinto transitorio, de “universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo”. Aquí es donde comienzan los problemas, porque la educación, constitucionalmente hablando, es un *servicio*, no un proceso ni un producto. Y los servicios, en cuestión de calidad, están más sujetos a la percepción que los productos o que los procesos. ¿Cómo conceptuamos a un servicio? ¿Y a un servicio público? ¿Cómo deberíamos entender la educación cuando queremos que sea de ‘calidad’: como ‘producto’, como ‘proceso’ o como ‘servicio’?

Servicio define la actividad y consecuencia de servir, verbo usado para dar el nombre a la condición de alguien que está a la disposición de otro para hacer lo que exige u ordena.³⁰ En materia económica, servicio se entiende como un conjunto de trabajos que desarrolla una compañía o una persona para satisfacer las exigencias de sus clientes. En este sentido, el servicio se clasificaría como un bien de carácter inmaterial. El valor más importante de quienes prestan un servicio es su experiencia. Un servicio no se puede calificar, desde el punto de vista de la calidad, como lo hacemos con un producto o con un proceso. Sus cualidades

²¹ *Ibidem*, artículo 6º, fracciones II y III.

²² *Ibidem*, artículo 17.

²³ *Ibidem*, artículo 27, párrafos 3, 6 y 7 de la fracción XV.

²⁴ *Ibidem*, artículo 134.

²⁵ *Ibidem*, artículo 32.

²⁶ *Ibidem*, artículo 34.

²⁷ *Ibidem*, artículo 33.

²⁸ *Ibidem*, artículo 35, fracciones II y VI.

²⁹ *Ibidem*, artículo 28, párrafo 25.

³⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed., Madrid, Editorial Espasa Calpe, 2001, pp. 2055-2056, lemas consultados: “servicio” y “servir”.

intrínsecas son la intangibilidad (a diferencia de un producto o de un proceso, un servicio no puede ser visto, sentido, olido ni escuchado antes de adquirirlo), la heterogeneidad (dos o más servicios pueden ser similares pero jamás serán idénticos ni iguales), la perecibilidad (un servicio se presta y ahí termina, no puede ser almacenado), la inseparabilidad (la producción y el consumo casi siempre se desarrollan de manera coetánea) y la ausencia de propiedad (al contratar un servicio se tiene el derecho a recibir una prestación, uso, acceso o arriendo de una cosa, pero no se vuelven propietarios de él).

Los servicios pueden ser clasificados, de manera muy general, en públicos, cuando los presta la administración pública –un municipio, una entidad federativa o la federación—; y particular o privado, cuando las actuaciones las realizan profesionales que trabajan ya para sí mismos, ya para empresas privadas o particulares.

El servicio público en México puede ser conceptualizado como una actividad que deriva de la función administrativa “cuyos realizadores pueden ser entes públicos o privados, pero regulados los últimos por los primeros, a fin de garantizar la debida satisfacción del interés general o colectivo, bajo los principios de continuidad, mutabilidad e igualdad de los usuarios”.³¹

Veamos ahora cómo aparecieron las palabras ‘servicio’ y ‘calidad’ en la constitución, en materia educativa. El artículo 3º, al publicarse en 1917,³² no menciona para nada que sea un servicio, aunque ciertamente puede intuirse porque habla de “establecimientos oficiales de educación”. Ciertamente establece la laicidad en general y la gratuidad en la educación que estuviese a cargo del Estado, pero de su lectura no podemos colegir que en esos momentos fuese una ‘función pública’ o un ‘servicio público’. De hecho, sí se puede inferir que se esperaba que la ‘enseñanza’ e ‘instrucción’ estuviesen, en una situación de normalidad, a cargo de los particulares, con el gobierno únicamente con funciones de vigilancia. Baste para sustentar este aserto lo que inicialmente estableció el constituyente en la fracción XXVII del artículo 73:³³

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

³¹ Yanome Yesaki, Mauricio, “El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México”, en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (Coords.), *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica. México*, UNAM-IIIJ, 2008, p. 698. Es necesario distinguir, dice el autor, “servicio público”, de los conceptos de “función pública”, “función administrativa”, “trabajo público” y “obra pública”. El autor hace un excelente análisis de estos conceptos en la páginas subsecuentes.

³² Congreso Constituyente, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de Febrero del 1857”, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la Republica Mexicana*, tomo V, 4ª época, del 5 de febrero de 1917. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf.

El texto original establecía:

Art. 30.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

³³ *Idem*.

...

XXVII.- Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

La parte que resalto en cursivas en el texto anterior implica que el constituyente de 1917 tenía la expectativa de que los particulares se harían cargo de la educación, que el Estado únicamente apoyaría de manera transitoria en tanto los particulares pudiesen operar plenamente esos tipos de escuelas. Tampoco estableció como facultad exclusiva de la Federación legislar y operar instituciones educativas. Lo podían hacer también las entidades federativas, en función a lo que dispone el artículo 124 constitucional.

La reforma cardenista de 1934 fue profunda en materia de educación. La cataloga como servicio público, pero no en el artículo 3º, sino en la fracción XXV del 73, que desde entonces es la que otorga facultades al Congreso de la Unión (no a la Cámara de Senadores ni a la de Diputados) para legislar en materia educativa.³⁴ Deja atrás el lenguaje de ‘enseñanza’ e ‘instrucción’ y usa, en su lugar, solo ‘educación’. Además de declarar que la educación será socialista y alejada de cualquier doctrina religiosa, sienta las bases de cómo debería ser la educación y declara el monopolio del Estado en materia educativa para los niveles de educación primaria, secundaria y normal.

En la sexta reforma constitucional al artículo 3º, en 2002, aparece la palabra ‘servicio’ cinco veces más, y por primera vez, la palabra ‘calidad’ al referirse a la educación. Todas las menciones sobre ‘servicio’ y ‘calidad’ se hacen en los artículos transitorios.³⁵

El artículo cuarto transitorio de esa reforma habla de “impulsar la equidad en la *calidad* de los *servicios* de educación preescolar en el país”, y el quinto transitorio de “universalizar en todo el país, con *calidad*, la oferta de este *servicio* educativo”. El sexto transitorio ordena que los presupuestos del Estado incluyan los recursos necesarios para cubrir de manera progresiva los servicios de educación preescolar, indicando que en aquellos lugares alejados donde no sea posible “establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación preescolar” se implantarán programas especiales “para asegurar el acceso de los educandos a los servicios de educación primaria”.³⁶ Reitero: desde 1917 hasta la reforma al artículo 3º de 2002, jamás había aparecido en la constitución la palabra calidad referida a la educación. La educación era entendida como un servicio público solo en razón de que así lo consideraba la

³⁴ Congreso de la Unión. “DECRETO que reforma el artículo 39 y la fracción XXV del 73 constitucionales”. *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, del 13 de diciembre de 1934. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1934&month=12&day=13>.

³⁵ Congreso de la Unión. “DECRETO por el que se adiciona el artículo 30., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, del 12 de noviembre de 2002. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=718015&fecha=12/11/2002.

³⁶ El énfasis es mío.

fracción XXV del artículo 73 constitucional. Hasta antes de la reforma de 2002, ni 'calidad' ni 'servicio' aparecen mencionadas en el cuerpo del artículo 3º.

La reforma de 2013 menciona cinco veces la palabra 'calidad' y siete la de 'servicio'.³⁷ El segundo término aparece, en la fracción III del artículo 30, en relación a que el ingreso al *servicio* docente será mediante concursos de oposición para garantizar la idoneidad del prospecto a profesor;³⁸ para fijar los criterios, términos y condiciones que se aplicarán para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y permanencia en el *servicio* profesional (se cambia de 'servicio docente' a servicio 'profesional', en el mismo párrafo); en la fracción VIII, para fijar la obligación de los tres niveles de gobierno de aportar económicamente para "ese *servicio* público"; para crear el INEE, garante de la prestación de *servicios* educativos de calidad. 39 En la fracción XXV del artículo 73, también reformada, aflora dos veces: faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre el "Servicio Profesional docente"⁴⁰ (esta atribución se tradujo en la *Ley General del Servicio Profesional Docente*); y la catalogación de la educación como *servicio* público, que apareció por primera vez en 1934. La última mención del vocablo servicio aparece en la fracción II del artículo Quinto transitorio, que ordena al legislador ordinario que, al crear el *servicio* profesional docente, establezca la evaluación del desempeño docente como mecanismo "para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros".⁴¹

Vayamos con el vocablo 'calidad'. La reforma adicionó, al artículo 30, un párrafo tercero en el que aparece la primera mención, en materia educativa, sobre la calidad.⁴² Ahí, 'calidad' se refiere al producto terminado, al alumno: "El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que... [los medios que se van a utilizar] garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos". Desde este punto de vista, la obligación y meta es garantizar el 'aprendizaje de los educandos'. Eso es lo que se debe medir. Lo demás son los medios para lograr ese aprendizaje. Cada uno de esos medios puede o no ser medido con 'calidad'. No interesa si los materiales son de calidad o no, si la organización escolar y la infraestructura educativa es de calidad o no; o si los docentes y directivos tienen calidad o no. Lo que interesa, lo importante, es el resultado: que los educandos logren un máximo de aprendizaje. Esta es la parte complicada de medir porque es relativa. ¿Máximo con respecto a qué? ¿A los exámenes estandarizados? Si aplico el mismo examen estandarizado sobre Lenguaje y Comunicación a un niño de tercero de primaria de la montaña de Guerrero, que posiblemente apenas esté aprendiendo español, y a otro de la zona urbana mas privilegiada de Monterrey, ¿cómo debo leer y entender los resultados?

Se puede argumentar que para obtener 'el máximo logro de aprendizaje de los educandos' mas bien debo orientar la calidad al proceso: que los materiales y métodos educativos sean

³⁷ Congreso de la Unión. "DECRETO por el que se reforman los artículos 30. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de febrero de 2013. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5288919&fecha=26/02/2013&cod_diario=250872.

³⁸ *Ibidem*. Ver fracción III del artículo 30.

³⁹ *Ibidem*. Ver fracción IX, que se adiciona mediante la reforma.

⁴⁰ *Ibidem*. Ver fracción XXV del artículo 73.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² La redacción es la siguiente:

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.

de calidad, que la organización escolar y la infraestructura educativa sean de calidad y que los docentes y los directivos idóneos sean de calidad. Muchas variables, todas concatenadas. ¿Cuál es la de más peso? ¿La de los docentes, como se ha manejando mediáticamente? No es posible afirmar, con los elementos de convicción disponibles, que los resultados que los educandos obtienen en los exámenes estandarizados sean exclusivamente responsabilidad de los profesores, independientemente de que los números de las evaluaciones que se practicaron el verano de 2015 hayan dado resultado lastimosos sobre la ‘calidad’ de los docentes.⁴³ A fin de cuentas, la ‘calidad’ de los profesores depende en cierta forma del Gobierno: desde 1934, el Gobierno prepara en las normales oficiales, en general, a los docentes que trabajan en las escuelas públicas, con planes y programas diseñados por el propio Gobierno; el Gobierno elabora los calendarios y libros de textos del sistema de educación preescolar, primaria y secundaria; y el Gobierno es responsable de la infraestructura física. Habría que revisar todas las variables que intervienen en el proceso, para verificar cuál es el impacto de cada una en la calidad del aprendizaje del educando.

La segunda mención a ‘calidad’ aparece en el inciso d) de la fracción segunda, como un criterio a considerar para el proceso educativo: “d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”. Reitera la constitución que la calidad se debe evaluar sobre el ‘producto’, el educando, del que se debe medir su mejora constante (‘proceso’) y maximizar los logros académicos, cualesquiera que estos sean.

Después, la fracción IX del artículo 3º cambia el panorama; no es sólo el educando el objetivo de la calidad, sino también el ‘servicio’ de educación: “IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad...”, para cuyos efectos crea al INEE como coordinador del Sistema, con las obligación de “evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”. Esta última frase cambia un poco el cariz de la ‘calidad’, pues se trata de medir algo más complejo: ya no sólo el servicio, sino todo el sistema educativo nacional. Para lograr estos cometidos, el INEE deberá “c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social”. La calidad es, pues, el meollo de la reforma: es el factor fundamental, según nuestra Carta Magna, que permitirá alcanzar la igualdad social.

En el mismo numeral constitucional la ‘calidad’ se aplica al producto (educando), al proceso (el mejoramiento constante), al servicio (servicios educativos), al sistema educativo nacional, y aun más: la calidad es fin, objetivo y meta. Me parece, después de este breve análisis que he presentado, que es sumamente complicado determinar exactamente el alcance y contenido de la calidad que establece la constitución en materia educativa, por las variaciones que acepta el vocablo. ¿Cuál atender de manera primigenia? ¿Todas?

Las leyes reglamentarias son muy parcas con respecto al contenido del concepto de ‘calidad’ en la educación. La *Ley General de Educación*, que menciona el vocablo veintidós veces, sólo en la fracción IV del artículo 8º *intenta* dar un contenido: “El criterio que orientará a la

⁴³ Los resultados oficiales se encuentran en el sitio de internet de la SEP- Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente. La Secretaría de Educación Pública, en comunicado de prensa, informó que, de los aspirantes a nivel nacional para nuevo ingreso como docentes, el 48% no fueron idóneos. Ver “Comunicado 225.- Idóneo el 52% de aspirantes a funciones docentes y técnico docentes en Educación Básica”. Disponible en <http://www.comunicacion.sep.gob.mx/index.php/comunicados/agosto-2015/1146-comunicado-225-idoneo-el-52-de-aspirantes-a-funciones-docentes-y-tecnico-docentes-en-educacion-basica>.

educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan... IV. Será de calidad, entendiéndose por ésta la congruencia entre los objetivos y los resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad". Es un galimatías: ¿congruencia entre objetivos, resultados y procesos? Por supuesto, la ley es omisa en definir qué se entiende por cada uno de esos parámetros que menciona y cómo deben medirse. La ley los establece, en el mejor de los casos, mas como una declaración de principios y buenos deseos que como una directriz operable. Posiblemente en manuales y reglamentos lo establezca. Si así es, no están a la mano para poder valorar el alcance de este artículo.

En la *Ley General del Servicio Profesional Docente*, 'calidad' se menciona en trece instancias, pero solo una hace referencia a lo que pudiera entenderse por 'calidad'. El artículo 4 trata de las definiciones. Su fracción XVII ofrece una definición de 'Marco General de una Educación de Calidad', como el "conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación".⁴⁴ A los docentes se les va a medir con esos parámetros, ya establecidos en reglamentos y manuales.⁴⁵ Pero, como ya mencionamos, el docente es una parte del sistema educativo nacional. ¿Y los demás componentes?

La *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* menciona 'calidad' nueve veces. En la fracción III de su artículo 5 entiende por 'Educación de calidad' "a la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia".⁴⁶ La ley es omisa en definir estos parámetros. Como consecuencia, debemos tratar de encontrar en otros lugares, --la doctrina, el derecho internacional--, cómo entender la calidad en la educación y de ahí, la forma de operarla. La calidad, a fin de cuentas, para obtenerla, hay que operarla, conseguirla mediante determinadas actuaciones. Si la calidad ha de ser vista como la panacea de la educación, entonces la tenemos que volver de carne y hueso.

IV. HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La calidad es un término que es muy escurridizo de conceptuar porque depende mucho, sobre todo en materia de servicios, de la percepción. Puede tener muchos asideros o ninguno. Los que se puedan proporcionar dependerán de los consensos que se logren entre quienes efectivamente operan un sistema, porque eso se traduce en una praxis adecuada.

Desde el momento en que fijó la calidad como la panacea para la educación, como todo lo aborda --producto, proceso, servicio--, puede perder su significado específico, porque la calidad *siempre* debe estar referida a cuestiones específicas, medibles, y por lo tanto, mejorables. Si queremos tener una educación de calidad, debemos entender y volver operables todos y cada uno de sus componentes. Así, será posible evaluarlo como proceso, como ser-

⁴⁴ Congreso de la Unión, "Ley General del Servicio Profesional Docente", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de septiembre de 2013, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013.

⁴⁵ Secretaría de Educación Pública. "Evaluación Docente". Ver <http://evaluaciondocente.sep.gob.mx>.

⁴⁶ Congreso de la Unión, "Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de septiembre de 2013, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013.

vicio y al final, pero solo al final, como producto terminado. Todos los componentes del sistema deben estar en óptimas condiciones si se quiere un producto terminado de calidad. El concepto de calidad es un concepto totalizante y multidimensional que puede ser aplicado a todos y cada uno de los elementos que integran el sistema educativo; de ahí su vaguedad.

De las definiciones que ofrece el *Diccionario de la Lengua Española*, la que puntualiza calidad como “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su *valor*”, nos dirige a comparar un ente con otro, sobre la base de una estructura o jerarquía; nos remite al mundo de los valores, a aquello que tiene algún significado e importancia para el ser humano. La pretensión de hablar de calidad de la educación remite a la valoración de los procesos educativos: la valoración final está, para bien o para mal, en la observación y medición de los resultados académicos. Si este es el caso, el concepto de calidad se circunscribe a un parámetro operacional muy preciso: la cantidad de logros de los educandos. En este sentido la constitución sí es precisa: “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”.

De esta manera, el concepto de calidad de la educación nos remite a dos componentes, uno de carácter técnico y otro de carácter axiológico. El primero deriva a la rigurosidad y sistematicidad de los procedimientos técnico-pedagógico; el segundo, a los valores e intereses de las personas. Ambos elementos son relativos, con una ascendencia muy fuerte del segundo sobre el primero. La calidad de un proceso educativo se puede calificar de buena o mala, pero siempre dependiendo de los valores, de la cosmovisión que prive en una sociedad determinada y de los intereses de los individuos que manejen el sistema educativo.

La calidad de la educación se construye sobre la base de patrones históricos y culturales que privan en una realidad específica, en una formación social concreta, en un país concreto y en un momento concreto. La escuela y la educación forman parte de la sociedad y tienen su razón de ser en el ‘servicio’ que prestan a la sociedad. Entonces, la educación y su ‘calidad’ son constructos que son modificados constantemente por los factores sociales, económicos, políticos, culturales y tecnológicos del medio en el que se desarrolle. La calidad educativa es un proceso de constante creación y cambio. Es un concepto dinámico que implica mejoramiento continuo, búsqueda de perfeccionamiento, obtención de metas. La calidad nunca puede alcanzar la perfección por la sencilla razón de que ninguna acción humana es perfecta; son perfectibles pero no perfectas. Al hablar de calidad en la educación, ya como proceso, como servicio o como logro de metas (evaluaciones), nos referimos a la posibilidad de alcanzar estándares de desarrollo en muchos campos, porque el concepto de educación no es unívoco, sino está referido prácticamente a muchas cuestiones que involucran el quehacer humano: filosóficas, científicas, metodológicas, epistemológicas, etcétera.

La calidad de la educación en una sociedad determinada se especifica mediante el logro de metas que se ajusten a las cambiantes demandas de la sociedad. El concepto de calidad deviene en una aspiración permanente de mejora continua. No obstante, que la calidad sea relativa no implica que sea caprichosa, ni arbitraria: simplemente los estándares van cambiando en función el espacio-tiempo y de las personas e intereses involucrados, lo que puede provocar un sinfín de criterios de calidad ligados a objetivos específicos.

En México, el legislador recogió las opiniones de los expertos en educación y decidió que las dimensiones importantes para determinar la calidad educativa son relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia. Estos expertos seguramente participaron y abrevaron también en otras fuentes, como la iniciativa mundial que dirige la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por

sus siglas en inglés) de una manera metódica, por lo menos desde la Conferencia de Dakar de 2000:⁴⁷ “Educación para Todos” (EPT), un compromiso mundial para dar educación básica de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos.

UNESCO ha seguido puntualmente los avances en todos los países que lo signaron, entre ellos México, sobre seis objetivos que debían alcanzarse antes de 2015.⁴⁸ La conferencia de Dakar tuvo como antecedente la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*, que vino a dar sustancia a la previamente aprobada *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, celebrada en Jomtien (Tailandia) del 5 al 9 de marzo de 1990. De los documentos de seguimiento al programa se puede advertir que la calidad de la educación es ciertamente un parámetro que se toma en cuenta, pero no es el único. Ha habido informes de seguimiento cada año desde 2002 (el último es de 2015). Aunque se le da importancia a todas las variables, cada año el Informe de Seguimiento enfatiza sobre alguna: el arranque del programa (On Track-2002); sobre género (2003-2004); sobre calidad de la educación (2005); alfabetización (2006); bases sólidas de la educación primaria (2007); educación para todos (2008); desigualdad (2009); marginados (2010); educación en sitios con conflictos armados (2011); los jóvenes y las competencias (2012); enseñanza-aprendizaje con calidad (2013-2014); corte de caja de los logros y desafíos (2015).⁴⁹

Después de este breve excursio sobre la EPT, regreso a los parámetros de la calidad. De los informes de seguimiento UNESCO se puede inferir que las dimensiones que una educación de calidad debe atender son tres fundamentales –la equidad, la pertinencia y la relevancia–, seguida de otras de carácter operativo –la eficacia y la eficiencia–.

La equidad implica aceptar el principio de que toda persona tiene derecho a una educación básica, que haya igualdad de condiciones en el acceso: escuelas disponibles y accesibles a todos. También debe haber equidad en los procesos, asegurando el principio de igualdad

⁴⁷ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Marco de acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Paris, UNESCO, 2000. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>.

⁴⁸ *Idem*. Estos objetivos son:

Objetivo 1: Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.

Objetivo 2: Velar porque antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.

Objetivo 3: Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.

Objetivo 4: Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.

Objetivo 5: Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.

Objetivo 6: Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas.

⁴⁹ Todos estos reportes están disponibles en el sitio de internet de UNESCO: “Educación para todos”. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*. Ver: <http://es.unesco.org/gem-report/reports>.

de oportunidades y equidad en los resultados de aprendizaje, procurando alcanzar logros equiparables.

De manera específica, la calidad educativa con equidad implica varios aspectos, como la equidad de género (garantizar que niñas y niños tengan acceso y logren permanecer en las aulas en proporciones similares); el derecho a la no discriminación (no deben importar condiciones ni características personales de los educandos); ser inclusiva, una educación basada en una diversidad que satisfaga las necesidades de estudiantes de distintas culturas y comunidades. Así, la equidad abarca los principios de igualdad y diferenciación. Además, la educación debe ajustarse a las necesidades individuales de los alumnos, para asegurar a todos las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y alcanzar la finalidad de la educación en condiciones de igualdad. Por lo tanto, la dimensión de equidad, en educación, supone proponer experiencias de aprendizaje adaptadas a las necesidades de alumnos con aptitudes diversas, proporcionado más a quien más lo necesite.

La pertinencia, para UNESCO, consiste en la capacidad de adaptación de los planes y programas de estudio a las necesidades sociales y culturales de todos los alumnos. Los programas educativos de calidad con pertinencia serán aquellos que incluyan contenidos valiosos y útiles que respondan a los requerimientos necesarios para formar integralmente a los estudiantes. Pertinencia implica considerar las diferencias de aprendizaje existentes entre los alumnos, porque cada uno es tiene características y necesidades específicas, mediatizadas por el contexto social y cultural en que viven. Por ello, la educación pertinente debe ser flexible y debe adaptarse a las necesidades individuales de los estudiantes y a su contexto social y cultural.

La tercera dimensión de una educación de calidad, la relevancia, requiere la promoción de aprendizajes significativos desde el punto de vista de las exigencias sociales y de desarrollo personal. No habrá calidad ni en los actos y ni en los procesos educativos, si los contenidos que imparten las escuelas impiden alcanzar el desarrollo pleno de los estudiantes, y consecuentemente, el desarrollo social de la nación. Pertinencia y relevancia están relacionadas con el sentido de la educación, sus finalidades y contenidos, y con el grado con que satisface efectivamente las necesidades, aspiraciones e intereses de alumnos y sociedad. Si la educación de calidad es relevante, entonces se encuentra orientada a cumplir las finalidades esenciales históricas de la sociedad: la relevancia se presenta como el qué y el para qué de la educación. La educación es relevante cuando logra promover el aprendizaje de las competencias necesarias para participar en la sociedad, para afrontar los desafíos que ésta le imponga, acceder a un empleo digno, desarrollar los proyectos de vida, vistos tanto de manera individual como social. Desde este punto de vista la UNESCO considera que para el siglo XXI el estudiante debería desarrollar competencias relacionadas con aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir juntos.⁵⁰

Los dos conceptos básicos de carácter operativo que una educación de calidad lleva implícitos, la eficacia y la eficiencia, tienen como función evaluar en qué medida se alcanzan los objetivos y metas diseñadas en el programa educativo; y la relación entre el costo y el logro de dichos resultados. Un sistema educativo eficaz y eficiente es aquél que sea capaz de

⁵⁰ UNESCO. *La alfabetización, un factor vital*. Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo-2006, p. 150. Disponible en: <http://es.unesco.org/gem-report/report/2006/la-alfabetización-un-factor-vital#sthash.1Mc1BqTx.dpbs>.

brindar educación de calidad a toda la población, optimizando el manejo y aplicación de los recursos económicos que dispone y no el que tenga menos costo por alumno.

La eficacia analiza en qué medida se logran alcanzar las metas y los aspectos concretos y necesarios para que se cumpla el derecho a una educación de calidad para todos. Una escuela eficaz consigue el desarrollo integral de todos sus alumnos, partiendo de su rendimiento previo y la situación social, económica y cultural de las familias de origen.

Al medir la eficiencia analizamos en qué medida el Estado asigna los recursos y si éstos se utilizan y distribuyen de forma adecuada para poder lograr una educación de calidad para todos, es decir, que sea equitativa, relevante y pertinente. No es gastar más en educación, sino gastar mejor, planificando para maximizar la cobertura y permitiendo a los operadores alcanzar los fines y metas establecidos, de manera equitativa sin generar desigualdad.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La calidad es un concepto relativo sujeto a la percepción. El calificativo es aplicado por un sector o un conjunto de sectores de la sociedad cuando satisface sus aspiraciones y se alcanzan efectivamente las metas que en cada caso persigan. La educación debe ser generada mediante procesos culturalmente pertinentes; se debe hacer un uso óptimo de los recursos que se utilicen para impartirla y asegurar que las oportunidades de recibirla –y los beneficios sociales y económicos derivados de la misma– sean dispersados en forma equitativa entre los diversos sectores integrantes de la sociedad a la que está dirigida.

En mi opinión y con el respaldo del análisis y argumentación arriba vertidos, fue un disparate del constituyente permanente incluir el término calidad en materia educativa en la constitución, no solo por lo equívoco del concepto, sino por el manejo perverso que políticamente se puede hacer del mismo. Bien empleado, el concepto de educación de calidad debería desarrollarse únicamente en las leyes reglamentarias. La constitución, política al fin, debe orientar sus preceptos en materia educativa a recuperar una educación no solo de habilidades técnicas, sino también de habilidades sociales, en un tiempo en que es particularmente difícil transmitir valores en un mundo de desinterés, de alto grado de violencia, de falta de proyectos personales.

La constitución debe orientar la educación hacia el tipo de mexicano que merece el país: alguien con capacidad de organizar su propia vida, porque sólo por la educación el ser humano llega a “ser”. El ciudadano debe ser portador de virtudes bien arraigadas y debe proponerse objetivos comunes con sus congéneres para que la sociedad funcione bien, en un ambiente de alto nivel moral.

VI. FUENTES

BIBLIOGRÁFICAS

CASTILLO GARCÍA, Gustavo, “Muestra Peña su poder; cae Elba Esther Gordillo”, en *La Jornada*, edición del 27 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/>.

CORTINA, Adela, *Ética de la razón cordial. Educar en la ciudadanía en el siglo XXI*, Oviedo, Ediciones Nobel, 2007.

HUXLEY, Aldous, *Un mundo feliz*, México, Ed. Géminis, 2003.

POY, Laura, Garduño, Roberto y Méndez, Enrique, “Gordillo ordena resistencia contra reforma educativa”, en *La Jornada*, edición del 21 de diciembre de 2012. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/21/>.

RAVITCH, Diane, *The Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education*. New York, Basic Books, 2010.

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed., Madrid, Editorial Espasa Calpe, 2001.

YANOME YESAKI, Mauricio. “El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México”, en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (Coords.), *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica*. México, UNAM-IIJ, 2008.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). “Educación para todos”. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*. Ver: <http://es.unesco.org/gem-report/reports>.

_____, *La alfabetización, un factor vital*. Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo-2006. Disponible en: <http://es.unesco.org/gem-report/report/2006/la-alfabetización-un-factor-vital#sthash.lMc1BqTx.dpbs>.

_____, *Marco de acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Paris, UNESCO, 2000. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>.

INFORMACIÓN OFICIAL

Gobierno de la República. *Reforma Educativa*, p. 3. Disponible en http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, “Explorador Excale”, disponible en <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/excale/explorador-excale>. El EXCALE, Exámenes de Calidad y el Logro Educativo, fue una prueba administrada por INEE. No existen resultados continuos a nivel nacional. Se aplicó a preescolar, tercero y sexto de primaria, y tercero de secundaria en años salteados.

Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes –Planea- en la Educación Media Superior. *Publicación de Resultados. Primera Aplicación 2015*, p. 3. Disponible en http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PLANEA_MS2015_publicacion_resultados_040815.pdf.

Secretaría de Educación Pública. “Comunicado 225.- Idóneo el 52% de aspirantes a funciones docentes y técnico docentes en Educación Básica”. Disponible en <http://www.comunicacion.sep.gob.mx/index.php/comunicados/agosto-2015/1146-comunicado-225-idoneo-el-52-de-aspirantes-a-funciones-docentes-y-tecnico-docentes-en-educacion-basica>.

_____, “Evaluación Docente”. Ver <http://evaluaciondocente.sep.gob.mx>.

_____, Educación Media Superior. “ENLACE 2014. Evaluación Nacional del Logro Académico de Centros Escolares”. Ver ‘Características’, en <http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/caracteristicas/>.

LEGISLACIÓN

Congreso Constituyente, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de Febrero del 1857”, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la Republica Mexicana*, tomo V, 4ª época, del 5 de febrero de 1917. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf.

Congreso de la Unión, “Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de septiembre de 2013, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013.

_____, “Ley General del Servicio Profesional Docente”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de septiembre de 2013, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013.

_____, “DECRETO por el que se adiciona el artículo 30., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, del 12 de noviembre de 2002. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=718015&fecha=12/11/2002.

_____, “DECRETO por el que se reforman los artículos 30. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de febrero de 2013. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5288919&fecha=26/02/2013&cod_diario=250872.

_____, “DECRETO que reforma el artículo 39 y la fracción XXV del 73 constitucionales”. *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, del 13 de diciembre de 1934. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1934&month=12&day=13>.

_____, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 20-01-2016, visible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf.