

La reforma educativa: ideas, realidades y posibles consecuencias

JUAN CARLOS SILAS CASILLAS*

1. INTRODUCCIÓN

El cambio es algo difícil de aceptar para el ser humano. Es frecuente encontrar situaciones que requieren nuevas formas de actuar, que suelen ser rechazadas por la sencilla razón de que implican una modificación. El cambio es aún más difícil cuando se trata de costumbres, visiones, ideas antiguas, la afectación de intereses... o una combinación de estos u otros factores. No sin razón se ha construido la broma que señala que el único cambio que el ser humano disfruta es el de pañal. Un ejemplo tangible es el de las modificaciones al régimen laboral de los empleados del sector educativo público, que se ha sido denominada por el Poder Ejecutivo federal como “reforma educativa”. El presente texto se propone analizar tanto los componentes de la “reforma” como los factores que se relacionan con su implementación.

Ahora que ya han pasado algunos meses tras la propuesta y la aprobación de las citadas modificaciones, es posible realizar una valoración más serena de sus orígenes e implicaciones. Lo primero que se puede decir es que hay que diferenciar la forma del fondo, es decir, la manera en que se llevó a cabo y los elementos que busca atender.

* Es profesor-investigador del Departamento de Educación del ITESO. Tiene estudios de licenciatura en Psicología Educativa, maestría en Educación y obtuvo el doctorado en Educational Policy and Leadership por la Universidad de Kansas, Estados Unidos. Actualmente, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México.

Respecto a la manera en que se condujo, es prudente decir que esta fue bastante atropellada y áspera hacia el gremio magisterial. El gobierno federal calculó que el golpe mediático que significó la puesta en prisión de Elba Esther Gordillo, lideresa del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y una de las caras más evidentes de la corrupción mexicana, le otorgaría espacio de maniobra para conducir las operaciones políticas necesarias sin una negativa contundente de parte de los profesores. Cabe señalar que en la práctica así fue, pues tras una respuesta dócil de parte del SNTE y una bastante aguerrida pero estéril reacción de los miembros de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), las modificaciones normativas lograron pasar por las dos cámaras, y el número necesario de congresos estatales para ser promulgadas el 10 de septiembre de 2013. Diversos grupos sociales y empresariales, entre los que se distinguió Mexicanos Primero, asociación conservadora relacionada con los grandes grupos empresariales mexicanos, estuvieron de acuerdo con los términos de las modificaciones normativas y las apoyaron en diferentes medios y foros.

Sin soslayar la forma, es el fondo lo que da sentido a este texto. En realidad, la “reforma educativa” se trata de tres piezas de legislación: las modificaciones a la ya existente Ley General de Educación; la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y la Ley General del Servicio Profesional Docente. A esto se suman modificaciones a los artículos 30. y 73 de la Constitución. Es el conjunto de estas leyes lo que compone el núcleo normativo y operativo de la “reforma” del Poder Ejecutivo federal.

2. ORÍGENES Y PERSPECTIVAS

Antes de entrar al análisis de las modificaciones es importante conocer las prácticas y las omisiones que les dieron origen. La primera tiene su inicio en la segunda mitad del siglo XX, cuando la matrícula en educación básica creció exponencialmente. Hubo más niños buscando acce-

so a la educación, se construyeron o adaptaron más escuelas que, a su vez, requerían más maestros, se formaron o habilitaron más docentes, quienes fueron vistos como aliados en la solución del problema. Estos fueron contratados como trabajadores al servicio del estado y, al menos en la retórica, fueron entendidos como los operadores del modelo educativo nacional en un proyecto nacionalista de país.

Con esta idea de docente / camarada se construyó una relación entre el SNTE y el gobierno federal basada en conveniencias políticas y acuerdos extralegales, que ha sido muy documentada. Queda claro que tras décadas de connivencia, las normas, las costumbres y las redes de autoridad que realmente gobiernan el aparato escolar, son diferentes de las establecidas oficialmente. Existe un gran conjunto de normas formales, procedimientos reglamentados y organigramas de autoridad que provienen de la década de los cuarenta del siglo XX, que conviven con una operación no escrita de derechos y deberes, prerrogativas y procedimientos, que rigen la vida profesional de los maestros y que se aplica por quienes conforman redes de poder real. Están constituidas localmente, por la vía de la articulación, alianza y connivencia entre todos los niveles del sindicato.

En México no es exagerado decir que la mediación sindical se encuentra en casi todos los procesos de inserción, valoración de desempeño y permanencia del docente. De esta forma se puede deducir que, desde la perspectiva del docente sindicalizado, los derechos y las prerrogativas, intervenir en el cumplimiento o incluso la omisión de sus obligaciones se ven como un favor de parte del sindicato, lo que en la práctica gana lealtades. Por otro lado, el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de 1946 estipula que “son trabajadores de base los profesores, directores, supervisores de la educación”, lo cual determina que en la práctica todos los actores de un centro educativo pertenecen al mismo gremio y le deben su lealtad a este. Sin pretender caer en la sospecha fácil, puede originar (y de hecho ha originado) que cuando llega un problema es desactivado, fácilmente, por la intermediación sindical.

Un factor relacionado que devino de los acuerdos entre el sindicato y el gobierno tiene su origen en 1992, cuando el Ejecutivo federal, encabezado por Carlos Salinas de Gortari, estableció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica con el beneplácito de la ahora encarcelada Elba Esther Gordillo. A este acuerdo se ligaría, más tarde, el programa Carrera Magisterial, que inició operaciones en 1993 con retroactividad a septiembre de 1992, y que fue resultado de una negociación para resarcir el poder adquisitivo de los profesores tras la década de los ochenta. Carrera Magisterial se planteó como un *merit pay* (o reconocimiento al mérito), estilo Estados Unidos, pero quedó imbricado en una lógica donde conviven la justificación económica de resarcir a los maestros, con la respuesta a una necesidad de política pública: mejorar la calidad de la educación básica a través de la formación continua. En este sentido, se postulaba que los profesores, al tomar más cursos que fortalecieran sus habilidades docentes, mejorarían su actividad educativa y, al mismo tiempo, obtendrían puntos y con ello mayores ingresos. A 20 años de su creación, Carrera Magisterial tiene 650 mil maestros incorporados (más o menos la mitad de los docentes en nómina), quienes han tomado infinidad de cursos e incluso programas de posgrado. Adicionalmente, es llamativo que muchos de los inscritos en el programa no son docente de aula (más de 90% de los supervisores de zona está inscrito). Se esperaba que para 2013 la asignación de recursos para los inscritos en Carrera Magisterial rondase los 25 mil millones de pesos. Un último detalle sobre este tema se desprende de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación, en 2010, entre el gobierno federal, encabezado por Felipe Calderón, y el SNTE, con Elba Esther Gordillo al frente. Esta alianza establecía la obligatoriedad de evaluaciones a los docentes y proponía la ampliación del factor “aprovechamiento escolar” de los alumnos de 20% a un 50% de los puntos que obtendrían los docentes por los resultados de los alumnos en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), lo que en la práctica detonó un inusitado

interés para que los alumnos tuviesen altos puntajes en la prueba por cualquier medio posible.

3. LA “REFORMA EDUCATIVA 2013”

Como el lector estará imaginando, el cambio (de cualquier tipo) en el gremio magisterial, ante semejante escenario, sería difícil de lograr por la vía de las negociaciones. Para poder instrumentar los ajustes incluidos en la “reforma educativa” el gobierno federal tuvo que recurrir a su fuerza en el Congreso nacional y en los estatales.

Ahora bien, los cambios normativos son claros e implican una clara intención de parte del estado mexicano de recuperar la rectoría en la operación del sistema educativo. Los ajustes en la Ley General de Educación¹ se centran en afinar la redacción que dé cabida a los elementos que se incluyen en las otras leyes, a resaltar la creación y la ulterior operación del Sistema de Información y Gestión Educativa, así como a definir que se integrarán los consejos nacional, estatal, municipal y escolar de participación social en la educación.

El sistema de información estará conformado por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. El Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas, que se inició en el año escolar 2013-2014, es el primer componente del Sistema de Información y Gestión Educativa.

El texto de la nueva versión de la Ley General de Educación resalta, por un lado, que se busca la autonomía de gestión de las escuelas y, por

1. Presidencia de la República. “Ley General de Educación”, México, 2013 [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].

el otro, que los centros educativos están impedidos de solicitar cuotas. Esto ha desatado preocupaciones, pues los directores escolares tendrán como atribución poder ser autónomos en la gestión, pero enfrentan limitaciones legales importantes y, aunque no lo dice expresamente, se puede especular que los padres de familia serán quienes deberán realizar aportaciones voluntarias (un poco a la manera en que ya se hace).

Un detalle interesante está en la conformación de los diversos consejos de participación social en la educación, mismos que deben incluir a las autoridades correspondientes, los padres de familia, los docentes y su organización sindical, organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación, así como los sectores social y productivo con especial interés en la educación.

La Ley del INEE² es la ley reglamentaria de la fracción IX del artículo 30. de la Constitución. Tiene por objeto regular el Sistema Nacional de Evaluación Educativa SNEE, y el Instituto pasa a tener carácter de autónomo y se constituye, formalmente, como la máxima autoridad en la determinación de qué y cómo se debe evaluar la educación en México.

El SNEE, de reciente creación, será donde se diseñen y expidan los lineamientos generales de evaluación educativa, a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación. Tanto el INEE como el SNEE se crean con el supuesto de que la evaluación constante y consistente detonará el incremento en la calidad de la educación, tanto básica como media superior. Será el INEE el que establezca los criterios para evaluar el desempeño de profesores, directores y supervisores, los aprendizajes de los alumnos y el funcionamiento general del sistema educativo nacional en los niveles mencionados. Sin embargo, no será el que conduzca las evaluaciones, que recaerán en las autoridades educativas locales, de acuerdo con lo acordado.

2. Presidencia de la República. "Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación", México, 2013 [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].

Sin duda, la parte más polémica de la “reforma educativa” se centra en la Ley General del Servicio Profesional Docente, que incluye las disposiciones reglamentarias para una nueva relación entre el gobierno y los trabajadores de la educación.³ Los medios de comunicación han registrado, en muchas ocasiones, las expresiones de inconformidad de los docentes, pues según argumentan estos la nueva ley violenta sus derechos. Esta propone cambios importantes que modifican seriamente la relación laboral con el estado. A continuación se señalan, de manera sucinta, los más notorios.

Se habla profusamente de que la evaluación será el eje del actuar del sistema educativo nacional, pues se asume que tendrá como consecuencia el incremento de la calidad. Se propone que la evaluación sea una actividad permanente, de carácter formativo y tendiente al mejoramiento de la práctica profesional de los docentes. El director será el responsable de que se conduzca en cada escuela, y los docentes tendrán la obligación de participar y colaborar en esta actividad.

El ingreso al servicio docente en la educación básica y media superior se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias (previamente determinados por el INEE). En estos concursos podrán participar profesionales no egresados de la escuela normal.

El ingreso a una plaza docente dará lugar a un nombramiento con carácter inicial. El docente seleccionado estará sujeto a un periodo de inducción al servicio, con duración de tres años ininterrumpidos, dentro de los cuales tendrá el acompañamiento de un tutor designado por la autoridad educativa. Se les realizará, al menos, una evaluación cada año.

Al final de los tres años que dura el periodo de inducción se realizará otra evaluación, y si su resultado es favorable el docente recibirá el

3. Presidencia de la República. “Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013 [DE disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/assets/downloads/ley-general-del-servicio-profesional-docente.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].

nombramiento definitivo. En caso de no aprobar o de no cumplir con el periodo de inducción será separado del servicio público.

Si los profesores desean postularse para un cargo con funciones de dirección o de supervisión, igualmente deberán participar en los concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias previamente determinadas por el INEE.

La parte más polémica se ubica en lo que la ley establece sobre la permanencia en el servicio, para lo cual las evaluaciones a los docentes serán obligatorias. El INEE determinará su periodicidad, considerando que cada docente deberá participar en una evaluación, por lo menos, cada cuatro años.

Cuando la evaluación determine que el profesor, director o supervisor tiene un nivel insuficiente, este deberá incorporarse obligatoriamente a los programas de regularización que la autoridad educativa determine para subsanar las carencias.

El docente está obligado a sujetarse a una segunda evaluación en un plazo no mayor de 12 meses después de la inicial. Si vuelve a ser insuficiente, el evaluado deberá reincorporarse a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación, que se llevará a cabo en un término no mayor de 12 meses. Quien no se incorpore a los programas de regularización o no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, será separado de la docencia y reasignado a otro puesto en el servicio público. Si el docente no accede, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad. Cabe señalarse que dentro de las negociaciones se incluyó un artículo transitorio que señala que esto no ocurrirá para ninguno de los docentes en servicio al momento de la promulgación de la ley.

Por otro lado, se establece que los maestros que destaquen en su desempeño en el cumplimiento de su responsabilidad serán objeto del reconocimiento por parte de la autoridad. Los programas de reconocimiento para docentes en servicio deberán reconocer y apoyar al profesor en lo individual, al equipo de docentes en cada escuela y a la profesión en su conjunto, además de considerar estímu-

los económicos temporales o por única vez, según corresponda, y otros incentivos, así como ofrecer mecanismos de acceso al desarrollo profesional.

Los profesores han señalado que no ven la ley como correcta, pues saca a los docentes de lo establecido en el artículo 123 de la Constitución, lo que en la práctica crea un estado de excepción para los trabajadores de la educación. Sobre este tema aseguran que algunos artículos otorgan una discrecionalidad muy grande a la autoridad educativa que podrá determinar sanciones a los docentes. Todo esto deberá ser analizado por especialistas en la materia.

Por último, cabe señalarse que existe una enorme coincidencia entre lo señalado en la “reforma”, sus leyes secundarias y las recomendaciones de dos organismos públicos de diferente tamaño y orientación: por un lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),⁴ a través del documento llamado *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas* y, por el otro, la asociación Mexicanos Primero con su documento denominado *Ahora es cuando. Metas 2012-2024*.⁵ La afinidad de las leyes secundarias con estos documentos ha generado suspicacias acerca del nivel de independencia que tienen las autoridades educativas mexicanas para determinar sus políticas públicas.

4. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*, México, OCDE, 2010 [DE disponible en: <http://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf>, consultado el 16 de noviembre de 2013].
5. Mexicanos Primero. *Ahora es cuando. Metas 2012-2024*. México, Mexicanos Primero Visión 2030, 2012 [DE disponible en: http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_recursos/mp_publicaciones_de_mexicanos_primero/AhoraEsCuando2012-2024MetasWEB.pdf, consultado el 16 de noviembre de 2013].

4. A MANERA DE CONCLUSIONES

En este punto de la implementación de la “reforma educativa” y sus leyes es muy difícil realizar alguna afirmación sobre el camino que tomarán las cosas y los impactos que han tenido en el sistema educativo en su conjunto. Los datos existentes hacen pensar que no hay cambios en la operación en las zonas escolares o en las escuelas, más allá de que se incrementó la desconfianza entre los docentes y las autoridades federales y estatales. Las clases siguen igual, los profesores tienen la misma formación, las condiciones de los planteles siguen siendo muy limitadas, y los planes y programas de estudios siguen estando determinados por la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) de 2011, que en realidad es la verdadera reforma educativa en México, pues determina contenidos, materiales, esquemas de trabajo y evaluación de los alumnos. Los resultados tanto de la “reforma educativa” como de la RIEB se verán en el mediano plazo. Lo que sí es evidente en el corto plazo, y que puede tener implicaciones, es el carácter centralista de esta nueva normatividad. El papel que juegan las entidades federativas parece circunscribirse a la aplicación de las determinaciones centrales. Será conveniente que los responsables educativos en los estados puedan definir, con mayor precisión, sus atribuciones académicas en terrenos como formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros, así como el desarrollo curricular que, sin violentar lo pactado federalmente, permita adecuaciones de acuerdo con las características locales; desarrollar investigación educativa contextualizada y tener sus propias formas de aplicación en las escuelas de la plétora de programas federales “especiales”, como los referentes a la promoción de la lectura, de habilidades digitales, el de la escuela segura, horario ampliado, obesidad y activación física, convivencia y un largo etcétera.

De momento, nada está dicho sobre la “reforma educativa” y deberemos estar atentos a cómo se desarrolla en cada entidad.