

LA REFORMA Y EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

▪ Miguel Bazdresch Parada* ▪

En su toma de posesión como presidente de México, el 1 de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto pronunció un discurso en el cual perfilaba ciertas acciones inmediatas de su gobierno. Entre estas llamó la atención el propósito de realizar una reforma al sistema educativo nacional para recuperar la rectoría del estado en esta materia. El nuevo titular del Ejecutivo federal dijo que tal reforma respetaría los derechos de los trabajadores y que la proponía para mejorar la educación mexicana, atender los reclamos más importantes de los años recientes y resolver la parálisis en la cual había caído la acción gubernamental en esa responsabilidad. Lo llamativo surge del motivo de “recuperar la rectoría del estado”, pues implicaba dos realidades: una, que este, en algún momento precedente,

* Es doctor en Filosofía de la Educación y miembro fundador de la Red Latinoamérica de Convivencia Escolar. Además, es miembro del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación del Estado de Jalisco. Se desempeña como profesor e investigador en el Departamento de Educación y Valores del ITESO.

la había perdido, y otro, que alguien, no nombrado, la había usurpado o conquistado.

Este anuncio fue rápidamente respaldado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en voz de sus principales voceros, en especial de la entonces presidente vitalicia de su consejo nacional, Elba Esther Gordillo, quien manifestó que esperaba conocer la propuesta presidencial e incluso participar en su elaboración, tal y como era costumbre que sucediera en anteriores reformas.

De manera sorpresiva, el presidente envió su propuesta al Senado apenas diez días después del anuncio, y el secretario de Educación, Emilio Chuayffet, de inmediato la promovió como la reforma que cambiaría la educación en México. Los líderes sindicales mantuvieron su apoyo, y tímidamente plantearon el deseo de intervenir en la discusión del nuevo texto, a la vez que deslizaron una queja sobre el hecho de no haber sido consultados para formularlo. La reforma proponía una modificación al artículo tercero constitucional en dos párrafos, añadía una nueva fracción y, por congruencia, hacía una modificación al artículo 73 de la misma Constitución. Es decir, la propuesta era importante y no cosmética.

La iniciativa fue procesada con inusitada rapidez en las cámaras de Senadores y Diputados, lo que se atribuyó a la importancia de la misma, como lo dieron a conocer los voceros de los legisladores a través de los medios de comunicación social, y para no dar espacio a una confrontación con el SNTE, según indicaron analistas y algunos periodistas de la fuente legislativa.

Tras aprobarse la propuesta, la presidenta del SNTE inició una campaña de oposición abierta, que se centró en el discurso de la “permanencia” de los profesores en sus plazas, ahora regulada por ley según se establece, expresamente, en el texto de la iniciativa. Su argumento principal fue que por nada se les podía quitar una vez que la obtuvieran, salvo por muerte o jubilación; este privilegio fue conquistado por el SNTE, pues se

infería un daño a los derechos laborales, ya que la tarea educativa, se aseguraba, requería la continuidad de largo plazo para conseguir profesores experimentados y formados en las vicisitudes de la práctica. El privilegio defendido estaba aunado a otro del SNTE: decidir quién ha de ocupar la mitad de las nuevas plazas disponibles. Si la ley regula la “permanencia”, este privilegio se debe perder.

Poco después de las protestas de la presidenta del SNTE, esta fue aprehendida por reclamo de la justicia y luego encarcelada, acusada de delitos graves. Ese hecho decidió a favor del gobierno la disputa sobre la reforma y canceló toda duda sobre su futuro. Horas después de la detención de Elba Esther Gordillo, la Presidencia de la República convocó, de manera urgente, a los gobernadores de todas las entidades federativas a la sede presidencial en la Ciudad de México. En la reunión, el propio presidente explicó el proceso de la reforma y las razones jurídicas del encarcelamiento de la, en ese momento, ya expresidenta del SNTE, para exigir a los mandatarios estatales el apoyo político y decidido a la iniciativa presidencial, mediante su involucramiento en la operación local de respaldo a la reforma y la operación nacional del gobierno federal en este punto.

Por otra parte, ya aprobada la reforma por un número suficiente de congresos de los estados, declarada válida por el Congreso de la Unión y publicada, el 26 de febrero de 2013, en el *Diario Oficial de la Federación*, comenzaron a suscitarse duras protestas del magisterio estatal en Oaxaca y Guerrero, enfocadas, según el discurso de los líderes del movimiento, a evitar la evaluación educativa, que se elevó a mandato constitucional en la nueva fracción, propuesta y aprobada, del artículo tercero. Estos hechos tienen su propia lógica local y, más allá de citarlos aquí para reiterar la importancia de la reforma, no se tratarán en detalle, pues requieren otro marco de análisis, ya que se explican por la atípica relación entre un magisterio también atípico y los gobiernos locales en esas entidades.

En este contexto resulta importante conocer y discutir lo que propone el texto de la reforma aprobada, y analizar las posibles consecuencias prácticas para el sistema educativo nacional, en particular para la calidad de la educación. En este tenor, este trabajo se desarrolla en tres partes: 1) qué dice la reforma, 2) qué implicaciones se deducen para el sistema educativo nacional, y 3) cuál puede ser el impacto de las modificaciones que se realicen a causa de ella en la calidad de la educación nacional; es decir, qué aporta la reforma y qué deja pendiente a la problemática educativa del país.

1. Objetivos de la reforma educativa

La reforma educativa se concreta en una modificación mayor al artículo tercero constitucional y en la adición de una fracción al artículo 73 que define las facultades de la Cámara de Diputados.¹

En primer lugar, se añade al texto inicial del artículo tercero un párrafo importante. A la letra dice: “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”.

En este texto, por primera vez en la historia de la educación mexicana, el estado queda obligado a garantizar la calidad de elementos clave de la práctica educativa escolar y, muy importante, de docentes y directivos idóneos para garantizar el máximo logro de aprendizaje. Cualquiera

1. La reforma, en su redacción completa, se puede consultar en la página de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Para el análisis usaremos los párrafos en los cuales se expone lo sustancial de la propuesta, y todas las citas, salvo si se dice otra cosa, son del texto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013.

diría que es una obligación obvia. Sin embargo, aunque lo fuera, que se formule en el máximo instrumento jurídico de la nación implica, además de la obligación administrativa, atención a un largo y viejo reclamo de las familias, en el sentido de tener acceso a los llamados útiles escolares, hasta ahora disponibles solo en el comercio, a la par de generar consecuencias importantes en los derechos de los educandos, tal como se analiza en otro apartado de este texto.

La segunda propuesta de la reforma está en un párrafo añadido a la fracción segunda del artículo tercero, la cual establece los criterios que orientarán la educación que imparta el estado. Este texto, que se plasma en un nuevo inciso, el d, establece que “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”.

Así, a los criterios ya establecidos y conocidos en los párrafos anteriores, se suma el que es orientador de la “calidad”, entendida esta, según el texto, como el mejoramiento constante y el máximo logro de los educandos. Es decir, si los educandos “no mejoran constantemente” y si sus logros no son “el máximo”, aquel no se cumplirá.

También puede parecer un criterio que “por sabido se calla”, pues de hecho es un tema que ocupa al sistema educativo desde hace al menos 40 años, cuando se llegó a una cobertura cuantitativa superior a 95% en la educación primaria y se señaló que la nueva meta era la calidad. Sin embargo, las mediciones actuales realizadas con instrumentos internacionales dejan que desear cuando se compara con la calidad brindada por otros países y se revisa la empleabilidad de los graduados de los diversos niveles (técnico, bachillerato y superior) del sistema educativo nacional.

La tercera propuesta se incorporó a la fracción tercera del artículo tercero. Manda que el ingreso y la promoción al servicio docente y a los cargos directivos sean por concurso, cuyos criterios, términos y condiciones los establezca la ley reglamentaria. Es decir, se eleva a rango de ley los

procesos laborales de los trabajadores de la educación. La formulación, separada del texto completo de la fracción aludida, dice a la letra:

[...] el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.

Nótese la inclusión de la palabra permanencia, la cual molestó al SNTE, pues implica, por primera vez desde el establecimiento de las condiciones de trabajo entre el sindicato magisterial y los gobiernos federal y estatales, la posibilidad legal de despido de un trabajador de la educación. Esa sanción o situación estaba negada por las leyes de educación hasta ahora. Por eso, se comprende con facilidad la molestia del gremio, y se entiende también la alusión a “recuperar la rectoría del Estado en materia educativa”.

Conviene hacer notar la expresión “servicio profesional”, pues se refiere a una técnica específica; mediante esta se apunta a un sistema normado, en este caso en el rango de ley, por medio del cual quedan definidos todos los procesos y los procedimientos laborales, los responsables de operarlos y, tal como dice el texto aprobado, los “criterios, términos y condiciones” de las principales operaciones en un sistema laboral: el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia. Al elevarse a rango de ley se reconoce el carácter profesional del educador y que la

relación entre gobierno y trabajadores de la educación es especial, pues deberá regularse de manera específica, como es el caso, en México, del servicio diplomático y del servicio electoral.

Estos contenidos han sido criticados por los educadores y analistas debido a su contenido laboral y no propiamente educativo. Tienen razón. Sin embargo, la reforma reconoce la importancia (y la necesidad) de establecer otra manera de relacionarse laboralmente, más congruente con la índole de la tarea educativa, con características que no tiene otro sector. Si bien es cierto que es una reforma “laboral”, es un ajuste que define un aspecto crucial de la labor educativa, y la historia de la educación en México así lo ha demostrado. Las perversiones en materia de trabajo entre educadores y gobierno son de tal magnitud que no podría mejorarse, en beneficio de la mayoría de los trabajadores, sin hacer una modificación radical.

La cuarta propuesta de la reforma se refiere a la instauración del sistema nacional de evaluación educativa y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), cuya función sería coordinar dicho sistema. Conviene recordar que ya existía el INEE como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP) desde hace más de una década y que recientemente, en 2012, fue reformado para dotarlo de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio. Ahora la reforma lo convierte en un organismo constitucional autónomo, similar al Instituto Federal Electoral (IFE) o a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que no depende de ninguna secretaría e informa al Congreso de la Unión, el cual, a través de la Cámara de Senadores, elige a su junta de gobierno de cinco miembros, de entre ternas propuestas por el presidente de la república.

Lo sustancial del texto es la siguiente formulación, establecida en la nueva fracción novena del artículo tercero constitucional:

Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Ha de notarse las primeras palabras del texto: “Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad”, en las cuales se fija el fin de la evaluación educativa. No hay manera de deducir de aquí otra cosa que no sea una finalidad de la evaluación dirigida a medir o cualificar la calidad de los servicios educativos nacionales. Por eso, las expresiones que interpretan la evaluación como una forma de legalizar el “despido de maestros” por “ser mal evaluados” no pueden calificarse sino de excesos verbales sin fundamento.

Otros dos textos de la reforma, que tienen que ver con el tema de la evaluación, constituyen aspectos importantes de esta nueva materia constitucional. El primero es la formulación que establece el deber (los objetivos, digamos) del INEE:

Para ello deberá:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- 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.

Estos objetivos dejan de lado toda referencia a las consecuencias de la evaluación, lo cual libera al INEE de toda sospecha laboralista y, a la vez, le da amplia libertad para realizar las actividades técnicas necesarias, a fin de cumplir sus objetivos sin interferencias administrativas de otras autoridades, educativas o gubernativas.

El segundo texto, en realidad, son dos párrafos sucesivos que establecen el “talante” con el cual debe proceder el Instituto en sus labores:

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

La organización, los principios de acción, así como la colaboración y la coordinación del Instituto con otras autoridades educativas las establecerá la ley de este. Así se garantiza continuidad, obligatoriedad para operar en todo el sistema educativo y se elimina la posible discrecionalidad provocada por los extremos técnicos de la evaluación.

Esta cuarta propuesta de la reforma al artículo tercero es la que se puede calificar propiamente de educativa, corrige una anomalía de origen en los modos hasta ahora vigentes en esta tarea (la no independencia del INEE) y es de una trascendencia tal que puede, en efecto, ser un factor que modifique para bien, a medio plazo, el servicio educativo mexicano.

Basta imaginar las medidas que se pueden tomar para hacer mejoras sustantivas en la operación cotidiana de las prácticas educativas, a causa de los resultados de la evaluación independiente y a la vez nacional, para concebir cómo va a mejorar la educación.

La reforma, como se dijo, incluye una adición al artículo 73 de la Constitución. Al principio de la fracción XXV de dicho artículo, que establece las facultades de la Cámara de Diputados, se añade la expresión siguiente, que le concede la facultad “Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución”. Se trata de dejar determinado quién es el responsable de legislar sobre el servicio profesional docente propuesto en la fracción tercera del artículo tercero.

Por último, en los transitorios de la reforma, además de otras propuestas, se incluye un texto polémico, y que conviene recuperar en este apartado. Este transitorio dice que la ley reglamentaria de los aspectos incluidos en la Constitución, en especial los de la fracción tercera, ha de contener:

III. Las adecuaciones al marco jurídico para:

- a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

Se ha querido ver aquí el propósito de “privatizar” la educación. Y no hay ninguna base para sostener esto. La formulación pide que la ley adecue el marco jurídico para que el director de una escuela pueda dirigirla con mayor capacidad de gestión, pues requiere que se fortalezca la autonomía de este funcionario. Hoy necesita solicitar permiso para todo,

o pedir anuencias siempre dilatadas y complicadas a los interesados. De este texto no se puede afirmar que el director está autorizado a cobrar cuotas, que puede expulsar a los estudiantes según su arbitrio o que podrá introducir en la escuela a personas u organizaciones particulares para hacer funciones que correspondan a los maestros o a otras unidades operativas de la estructura gubernamental. Es otro exceso de la oposición a la reforma.

2. Impacto de la reforma

Escribir acerca del impacto de un conjunto de disposiciones en educación, de la índole de las aprobadas por el Congreso de la Unión, es hacer entre futurismo y escepticismo. Hay quien asegura que cambiará poco el mundo de las prácticas educativas, pues la reforma dejó pendiente aspectos centrales cuya modificación es vital para cualquier cambio de fondo. Y hay quien acepta que esta reforma será la que marque la pauta para lo que pueda venir después. Además, una reforma constitucional debe verse de cerca en las leyes secundarias que se dicten para hacer operativas las disposiciones generales.

En espera de esas nuevas reglas se puede recordar que cualquier reforma tiene dos ingredientes cuando toca algún aspecto de la política educativa: uno, modificar lo necesario para atender la demanda de cambio por los actores con influencia política, y dos, modificar solo lo necesario para no derribar las bases del edificio que sostiene la relación de control entre gobierno y sector educativo.

Esta reforma modifica el vínculo gobierno–trabajadores de la educación. Se atiende así a las reiteradas demandas de diversos actores políticos y ciudadanos que denunciaron la perversión que implicaba que todo cambio educacional, por mínimo que fuera, debía ser negociado con la cúpula sindical. Las preguntas, entre otras, que describen las deman-

das son: ¿cuál es la autoridad real del gobierno en materia educativa? ¿cómo hacer para realizar las modificaciones urgentes en algunos de los aspectos de la estructura educativa? ¿cómo reforzar la capacidad de los egresados del sistema para hacerlos aceptables por los empleadores que piden otras capacidades? ¿cómo descentralizar un sistema obeso y corrupto, controlado por líderes que todos han de aceptar, incluso los propios maestros y trabajadores, y nadie puede remover?

Asimismo, las disposiciones de la reforma educativa mantienen el control del gobierno, pues evita todo sesgo privatizador que sería inaceptable para un enorme número de mexicanos. También evita deshacer la estructura organizativa de la SEP y, por ende, la estructura altamente jerarquizada entre gobierno federal y gobiernos estatales o municipales, además de que no toca ninguno de los dispositivos por los cuales el SNTE mantiene el control de los trabajadores de la educación, a la par de que derriba cualquier tentación de disputarle al gremio la primacía y el lugar destacado que ha ocupado y ocupa en el mantenimiento y el soporte del funcionamiento cotidiano de la educación pública mexicana.

Vistas las disposiciones aprobadas, el impacto real que se puede esperar, en el medio plazo, será producido por la evaluación educativa. Hasta hoy esta no ha provocado ninguna consecuencia digna de tomar en cuenta. La nueva estructura del INEE y la mayor autoridad que se le entrega permitirán modificaciones en las prácticas cotidianas, en la elaboración de planes y programas de estudio, y en los textos gratuitos, sin duda. También se puede esperar un impacto en la gestión escolar, pues la evaluación ahora incluye el desempeño del sistema, en el cual los directivos son clave. Conocer, medir y analizar las prácticas de gestión de directores, supervisores y otros funcionarios harán posible mejoras sustanciales en aspectos hoy trabados por perversiones de la gestión, tales como microchantajes, amiguismo, amenazas de perder o cambiar de plaza,

entre otras, que si bien no son mayoritarias, son un cáncer que puede proliferar al menor descuido en una estructura altamente centralizada.

Las prácticas docentes, centro de la calidad educativa que se demanda y se quiere con la reforma, serán impactadas a un plazo mayor. La docencia en nuestro país aún debe profesionalizarse. La decisión de reconocer los estudios en educación normal como nivel de licenciatura, en 1984, así como la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), no rindieron el fruto esperado. Los ahora licenciados en educación, primaria, secundaria, con especialidad y otros títulos no se han convertido en verdaderos profesionales, porque se siguen formando en instituciones cerradas, tipo seminario religioso, y el ejercicio de sus habilidades y conocimientos solo puede ser dentro del sistema educativo nacional. La reforma únicamente impactará estas realidades mediante el nuevo servicio profesional docente y la evaluación educativa del desempeño magisterial.

Otro impacto, cuyo plazo y alcance es difícil establecer ahora, es el encargo que hace la reforma aprobada, en transitorios, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) para conocer el número de escuelas, docentes y aulas existentes en el país. Esas cifras son la clave para la eficiencia y la eficacia presupuestal en el rubro educativo. Hoy es imposible determinarlas y, por tanto, saber si hay o no excesos y deficiencias presupuestales. Es un aspecto indirecto y, sin embargo, central para evitar corruptelas y hasta excesos o ahorros en el gasto educativo.

3. Pendientes por reformar

Con brevedad, pues este punto ofrece posibilidades del tamaño de los libros que los analistas educativos han presentado en los años recientes, se puede decir que la reforma evitó, entre otros, tres temas cruciales para la nación: la formación inicial de docentes, que requiere un cambio radi-

cal so pena de no tener pronto docentes profesionales; la gestión de la educación nacional, pues hoy la de las autoridades educativas está preñada hasta el último rincón de callejones sin salida, ocasión de medro, de largos y pesados trámites irracionales, de puestos sin sentido y de requisitos de operación propios de una administración decimonónica y no de un servicio educativo para un país de más de 35 millones de estudiantes y dos millones de personal contratado, y el financiamiento de la educación, en el cual el estado debe seguir siendo central, pues los modos actuales de hacer llegar recursos a las escuelas y a otras instituciones del servicio educativo son ineficientes, burocratizados, jerárquicamente controlados y hasta perversos.

4. Conclusiones preliminares

¿La reforma educativa implica un cambio de rumbo? De manera preliminar y solo con base en los textos constitucionales y los rasgos más evidentes del contexto social y político, se infiere que este cambio de rumbo puede estar en la nueva relación entre trabajadores de la educación y el gobierno, en cuanto patrón. Si esta sigue sujeta al interés electoral de los actores políticos, pues quieren controlar (y ganar) el voto de los maestros, las disposiciones legales, nuevas y mejores, si fuera el caso, serán subvertidas sin miramientos. Si se logra neutralizar ese interés, o al menos atemperar, tendremos una mejor relación laboral que les dé tranquilidad y seguridad a los maestros, sobre todo a aquellos que ocupan los lugares más bajos del escalafón, pues son quienes están expuestos a recibir chantajes y simulaciones con mayor frecuencia.

También puede darse en el terreno fértil de las nuevas formas de evaluación educativa y, por tanto, en los nuevos insumos para mejorar que tendrán los profesores, directivos y gestores del sistema educativo con los datos y las recomendaciones que surjan de la evaluación. Este

es el territorio más promisorio de la reforma. No es novedad absoluta; estará dirigida por un equipo muy capaz y tendrá lineamientos enfocados a optimizar las capacidades sin ninguna consigna o tinte punitivo. Los maestros, sobre todo, tendrán en la evaluación un verdadero aliado. Al menos hay datos suficientes para esperarlo.

En otros aspectos no hay un cambio de rumbo sino solo una afinación de aspectos de mejora operacional, necesarios, valiosos algunos, y que serán relevantes una vez que el país se decida realizar nuevas reformas en otros aspectos de fondo.

Vale la pena apoyar la reforma educativa, sobre todo por sus promesas. Y es necesario seguir en detalle su operación para reconocer si se desvía o se cumplen las promesas. Se requiere paciencia y actitud crítica propositiva.