

Cuatro años de desencuentros: recuento y reflexión sobre la reforma educativa

FERNANDO MEJÍA BOTERO*

1. LAS INSTITUCIONES DE LA REFORMA EDUCATIVA

A inicio del sexenio (2 de diciembre de 2012) se firmó el Pacto por México, un acuerdo entre los tres partidos políticos mayoritarios (PRI, PAN y PRD), en el que concertaron una serie de reformas, varias incluso en el plano constitucional. Una fue la reforma educativa.

A la reforma educativa, llamada “Educación de Calidad con Equidad”¹ se le asignaron nueve compromisos, a saber:

- Sistema único de información y gestión educativa (compromiso 7).
- Consolidar el sistema nacional de evaluación educativa (compromiso 8).

* Es economista por la Universidad de Manizales, Colombia, y maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Es investigador del Centro de Estudios Educativos (CEE) —que dirigió de 2008 a 2016— y secretario ejecutivo de la iniciativa ciudadana Compromiso Social por la Calidad y Equidad de la Educación (CSCE). Desde 2010 es editor responsable de la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Correo electrónico: fernandomejia@cee.edu.mx

1. Secretaría de Educación Pública. “Acuerdos para una sociedad de derechos y libertades”, México, s.f. Recuperado el 15 de noviembre de 2016 [DE disponible en: <http://pactopormexico.org/acuerdos/>].

- Autonomía de gestión de las escuelas (compromiso 9).
- Escuelas de tiempo completo (compromiso 10).
- Computadoras portátiles con conectividad (compromiso 11).
- Servicio profesional docente (compromiso 12).
- Fortalecer la educación inicial de los maestros (compromiso 13).
- Incrementar la cobertura de educación media superior y educación superior (compromiso 14).
- Programa Nacional de Becas (incluyendo el programa piloto de “beca-salario” (compromiso 15)).²

De los anteriores, los compromisos 8, 9, 10, 12 y 13 requirieron reformas legales, que se concretaron en la reforma al artículo 3 constitucional y a la Ley General de Educación (LGE), así como con la emisión de dos nuevas leyes: la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la del Servicio Profesional Docente (SPD). Los compromisos 7, 11, 14 y 15 son simplemente programas.

La reforma al artículo 3 constitucional se refiere a la inclusión de “calidad de la educación” como característica del derecho a la educación. Se dice que es una palabra y no un concepto, debido a que ni en la Ley General de Educación ni en la del INEE se define qué es “calidad de la educación”. La indefinición permite que se pueda entender de muchas maneras (como sucede entre académicos) y no se deje claro el referente ante el cual sepamos si vamos bien o no.

Después del Pacto por México a la Ley General de Educación se le hicieron varias reformas (emitidas el 11 de septiembre de 2013), de las cuales vale la pena destacar:³

2. La numeración es la que está en los documentos del Pacto por México.

3. “Ley General de Educación”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de diciembre de 2014. Recuperado el 15 de noviembre de 2016 [DE disponible en: https://coleccion.siaeducacion.org/sites/default/files/files/ley_general_educacion.pdf].

- La garantía legal del derecho a recibir educación de calidad.
- Que el servicio profesional docente y la evaluación educativa pasan a formar parte del Sistema Educativo nacional (SEN).

Con la Ley del INEE se le dio atribuciones de organismo autónomo y se le asignó un presupuesto cuatro veces mayor que el que tenía previamente —pasó de 286 millones de pesos en 2012 a cerca de 1,200 millones en 2014). En esa ley se establecen las funciones y responsabilidades del INEE, como el que no evaluará sino que coordinará el Sistema Nacional de Evaluación, que será de corte más normativo y el responsable de establecer los estándares educativos.

Es importante mencionar dos puntos acerca del INEE. El primero es respecto a su autonomía. Esta se refiere a su calidad de órgano autónomo, lo cual le da la característica de estar presidido por una junta de gobierno (conformada por cinco miembros), cuyos integrantes son elegidos por el Congreso de la Unión, y tener una partida propia en el presupuesto de egresos de la federación. Esto significa que el INEE dejó de ser una dependencia de la Secretaría de Educación Pública (SEP), pero no que puede decidir de manera independiente qué hacer y qué no. El segundo punto es que la atribución mayor que tiene el INEE para incidir en la política educativa es mediante directrices.⁴ Estas son unos documentos dirigidos a las autoridades educativas y que, soportados en la evaluación educativa y otras fuentes, estipulan maneras para mejorar el asunto tratado en ellas; en ningún caso son vinculantes, es decir, las autoridades no las tienen que obedecer, aunque sí se debe dar respuesta a ellas de manera pública.

En resumen, el INEE pasó de ser un órgano de la SEP a un ente más autónomo, con mucha capacidad técnica y sin herramientas vinculantes entre sus recomendaciones y el seguimiento en su ejecución.

4. Véase el micrositio de directrices del INEE [DE disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/directrices>, consultada el 15/11/2016].

Por su parte, la Ley General para el Servicio Profesional Docente (LGSPD) establece un marco normativo distinto para esta profesión. Insta legalmente cuatro pasos para la carrera magisterial: incorporación, promoción, reconocimiento y permanencia. La incorporación se da mediante concursos de oposición (había experiencias estatales y nacionales previas, de las que se aprendieron cosas, que estaban sujetas a las comisiones mixtas SEP-SNTE). En la promoción se modificó la carrera magisterial; todos los incentivos económicos quedaron amarrados a los exámenes de desempeño. En el reconocimiento se establecieron ciertos “incentivos morales”, como las tutorías y asesorías. En cuanto a la permanencia, quedó establecido que de no aprobar por tres ocasiones el examen de desempeño se retiraría al docente de su función frente a grupo.

Todo este proceso de generar nuevas instituciones, modificar las existentes y terminar con otras se dio en un escenario de conflicto. A continuación se presenta un recuento de sucesos que consideramos críticos.

2. SUCESOS CRÍTICOS DE LA REFORMA EDUCATIVA

Durante los anuncios del Pacto por México, en su desglose educativo se habló de que la reforma educativa tenía como propósito que el “estado recuperara la rectoría de la educación”, y se fueron dando elementos de lo que ello implicaba. Se anunció que al magisterio se le sometería a un sistema de evaluación para que solo dieran clase los mejores elementos; ello implicaba su selección inicial mediante un concurso de oposición y la salida del servicio si los resultados en las pruebas de desempeño no eran satisfactorios. Ante esto, la expresidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, se manifestó en total desacuerdo.

El día 26 de febrero de 2013 se promulgó la reforma educativa en el *Diario Oficial de la Federación*. La noche de ese mismo día Elba Esther

Gordillo fue arrestada en el aeropuerto de Toluca. Con esta acción el SNTE se vio debilitado en su capacidad de gestionar las condiciones que se establecerían posteriormente en las leyes. Ese debilitamiento abrió la puerta para que el lugar del SNTE lo ocupara la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE),⁵ y el 8 de mayo maestros de esta organización instalaron un campamento en el zócalo de la Ciudad de México, así como en varios estados de la república, como protesta por la reforma. La oposición fue fuerte: se bloquearon carreteras, se impidió al personal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) levantar la información del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica (Cemabe) y se tomaron oficinas públicas, entre otras manifestaciones disruptivas.

El plantón en las calles de la capital se extendió por varios meses. No logró impedir la elaboración del marco legal vinculado a la reforma (ley de autonomía al INEE; del Servicio Profesional Docente y las modificaciones a la Ley General de Educación), que fue aprobado por el Congreso el 26 de agosto de 2013, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre del mismo año.

Durante 2014 el plantón en la Ciudad de México continuaba y, a la par, seguían las movilizaciones contra la reforma en varios estados de la república, como Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán (donde la CNTE tiene mucha presencia). En septiembre de ese año se dio el secuestro de los 43 jóvenes normalistas de Ayotzinapa, Guerrero —cuyo móvil aún no ha sido esclarecido—, suceso que entró a formar parte de las protestas magisteriales, en la demanda de recursos para las normales. Este año fue particularmente tenso.

5. La coordinadora es una sección del sindicato, pero en abierta oposición a ellos. Para mayor información véase: http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/DOCCS_VIII_promocion_2010-2013/Tapia_LA.pdf

Durante 2015 las movilizaciones se recrudecieron. El 29 de mayo, previo a las elecciones federales del 7 de junio, el secretario de Educación, Emilio Chuayffet, “suspendió las evaluaciones”, que serían las primeras de desempeño. Esto suscitó molestia y una intensa presión de distintos sectores, como organizaciones de la sociedad civil, empresarios, legisladores e incluso el propio INEE, que manifestaron su desacuerdo con la medida, a la cual le dieron una acertada lectura electoral. Tan fue así, que un día después de las elecciones se levantó la suspensión.

Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán se mantuvieron con los estados donde se registraba mayor oposición a la reforma. En particular la sección 22 de Oaxaca tuvo la fuerza suficiente para movilizar personas, tanto en el estado como en el Distrito Federal. No obstante, el 21 de julio el gobernador de Oaxaca, Gabino Cué, anunció el cierre del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) para llevar a cabo su reestructuración. Este fue un golpe a la CNTE, porque ese instituto era la manera como la organización controlaba la educación del estado.

Poco después hubo cambio de titular en la SEP. El 27 de agosto de 2015 entró a presidir la cartera Aurelio Nuño Mayer, que antes se desempeñaba como jefe de la Oficina de Presidencia. El nuevo secretario invitó a la CNTE a conversar sobre educación y a que levantaran el paro en los estados mencionados. La CNTE no levantó el paro, y sin embargo logró que la Secretaría de Gobernación les abriera un espacio de diálogo y distensión de la situación. Las reuniones entre la Segob y la CNTE no prosperaron. El 11 de noviembre la Secretaría de Gobernación, la Policía Federal y la SEP anunciaron el acuerdo para instrumentar una estrategia de seguridad y garantizar la aplicación de la evaluación del desempeño docente.

Con todo y este acuerdo, durante los meses de noviembre y diciembre de 2015 hubo disturbios en las sedes de aplicación de las evaluaciones en Michoacán, Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Se requirió fuerte presencia de la Policía Federal. En estos mismos estados se abrieron

nuevas fechas para el examen. Pese a la oposición de la CNTE, durante 2015 más de 360 mil docentes participaron en el proceso de evaluación de ingreso, permanencia y promoción. Así las cosas, la distancia entre la CNTE y el SNTE se hizo más marcada.

Durante 2016 el enfrentamiento entre el magisterio y las autoridades educativas y de gobierno mantuvo su intensidad, con la consiguiente afectación al orden público. El 10 de abril el Congreso de Oaxaca aprobó la Ley Estatal de Educación para armonizarla con las leyes federales. Las movilizaciones en Oaxaca y Chiapas se intensificaron. Al siguiente día (11 de abril) se anunció por parte de la SEP la separación de 1,300 maestros que no se presentaron a la evaluación. Para este momento, la movilización implicaba paro magisterial, ante el cual la SEP, en mayo, lanzó la advertencia de que habría descuentos en nómina y despidos, conforme a la ley, a quienes se ausentaran de las clases.

La reacción magisterial fue la contraria a la esperada por la SEP. El día del maestro (15 de mayo) tuvo lugar un paro de labores y una marcha convocados por la CNTE. En Michoacán hubo toma de instalaciones de la SEP estatal; en Oaxaca bloqueo a diversas sedes del gobierno; en Chiapas plantón en oficinas de gobierno; en tanto que la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG) tomó la delegación de Educación en esa entidad. La situación fue escalando. El 17 de mayo el titular de la SEP manifestó que contaba con 26 mil maestros para suplir a quienes fueran a ser despedidos. El 19 del mismo mes anunció el despido de 3,119 profesores, y el 23 se instaló un grupo de trabajo entre SEP y la autoridad educativa local de Oaxaca para establecer los mecanismos jurídicos y administrativos de los ceses.

A estas alturas el conflicto estaba muy tenso, el orden público estaba enrarecido, a tal punto que ya había conflictos al interior del magisterio. A finales de mayo hubo disturbios en varios estados, principalmente en Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Por ejemplo, hubo agresiones a maestros en Comitán (Chiapas) por no participar en el paro, de parte de organizaciones que se dijeron afines a la CNTE.

En junio de 2016 hubo bloqueos a diferentes carreteras que afectaron la comunicación entre Oaxaca y la Ciudad de México, Puebla, Veracruz y Guerrero. El 12 de junio fueron detenidos los líderes sindicales de la sección 22 de la CNTE, Rubén Núñez y Francisco Villalobos, por presunto lavado de dinero. El conflicto siguió ahondándose. El 19 de junio, según diferentes fuentes, 11 personas murieron en el poblado de Nochixtlán en los sucesos del desbloqueo de una carretera. Esto fue un quiebre en el proceso. La Segob abrió una mesa de diálogo con la CNTE, sin la anuencia del titular de Educación, quien estaba en la postura de conversar con la CNTE solo si se levantaba el paro.

Para aderezar el conflicto, en junio la SEP cometió un error en el pago de la nómina, al no incluir unos derechos salariales adquiridos en carrera magisterial, lo que exacerbó la situación a tal grado que unos seis mil docentes de Monterrey (sección sindical históricamente menos beligerante) se movilizaron contra la reforma. El 26 del mismo mes hubo movilizaciones también en la Ciudad de México.

El error de la SEP abrió la puerta para una mesa de diálogo con el SNTE, mientras que la Segob seguía con sus reuniones con la CNTE. Este acontecimiento *sui generis* puede explicarse porque con la SNTE se estaba hablando de asuntos laborales, mientras que con la CNTE los que se abordaban eran de orden público. El error de la SEP fue subsanado, pero la negociación con la CNTE no prosperó.

En julio de 2016 la SEP lanzó la propuesta de nuevo modelo educativo e instaló unos foros con distintos actores sociales, universidades, legisladores, el SNTE, normales e instituciones de educación superior, entre otros. En total hubo 19 foros. A ellos el secretario Aurelio Nuño invitó a la CNTE, pero esta se negó con el argumento de que ellos no tienen una propuesta de modelo alternativo.

3. REFLEXIÓN FINAL

La reforma educativa fue en sus inicios una reforma laboral, en la que el argumento técnico era la evaluación a los docentes, mientras que como

argumento de política pública se manejó que en las aulas han de estar los mejores profesores. El SNTE se opuso y su lideresa paró en la cárcel. Ante este desajuste de fuerzas políticas en el sistema educativo, por la severa disminución de la autoridad del SNTE, el poder (a modo de homeostasis sistémica) lo ocupó la CNTE, que tiene una historia de fuerte resistencia disruptiva.

Pasó más de medio sexenio (tres años y medio) para que los asuntos propiamente pedagógicos de la reforma educativa salieran a la agenda pública. Fue en julio de 2016 cuando la SEP lanzó su propuesta de modelo educativo, en el que se cambian algunos elementos curriculares, y cuya modificación más intensa está en la autonomía curricular de las escuelas.

Se antoja decir que debieron hacer el proceso al revés, pero la fuerza mediática de la aprehensión de la lideresa del SNTE, la disminución del poder sindical del magisterio, junto con la idea de que de ahora en adelante el 1,200'000 maestros y maestras serán distintos gracias a la evaluación, no se compara con una reforma curricular.

El sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2016) concluirá con una reforma educativa que trastocó las redes de poder, pero dejará a medio camino la reforma propiamente educativa. No tendrá tiempo para formar a los profesores en servicio en el nuevo currículo ni de cambiar los materiales educativos (incluyendo los libros de texto) o formar a las directivas escolares en cuanto a la autonomía escolar. Tampoco se alcanzará a tener las suficientes instituciones educativas capaces de proveer los bienes y servicios que la autonomía escolar supuestamente requerirá.

Por último, la reforma educativa cambió el equilibrio de fuerzas políticas. Pero dudo profundamente de que la que se concretó este sexenio generará cambios profundos en la educación en México. Lo que necesita la educación en el país es una reforma que llegue a las escuelas y a las aulas, que modifique realmente la “cultura pedagógica”. ¡Al tiempo!