



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



SALDO DE LA REFORMA EDUCATIVA:

avances, deudas y desafíos pendientes

Saldo de la reforma educativa: avances, deudas y desafíos pendientes

Por Marco Antonio Fernández
Director de Investigación de México Evalúa
marco.a.fernandez@mexicoevalua.org

Tras dos semanas de movilizaciones magisteriales y aproximadamente seis meses de trabajos en tres mesas de negociación integradas por legisladores, miembros de la sociedad civil y autoridades, se completó la reforma educativa con la aprobación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y su promulgación por el Ejecutivo Federal. Aunque es un primer paso en la dirección correcta, en el camino de su aprobación se hicieron concesiones que intentaron ingenua e inútilmente acabar con las acciones disruptivas de la disidencia magisterial (CNTE).

Dichas concesiones se realizaron en dos momentos: dentro del proyecto original para evitar una movilización magisterial generalizada que incluyera al segmento "institucional" del SNTE, así como en las modificaciones al dictamen de la LGSPD que intentaron ingenua e inútilmente acabar con las acciones disruptivas de la disidencia magisterial (CNTE).



¿Qué contempla?

Al centro del debate de la reforma educativa está la evaluación docente, a la cual se someterá todo maestro al menos una vez cada cuatro años. La reforma convierte en ley, lo que antes sólo estaba sustentado en un acuerdo entre la autoridad educativa federal y el sindicato magisterial: un concurso para el ingreso y promoción de los docentes. Con la legislación aprobada se establece, además de los concursos mencionados, la obligatoriedad adicional de evaluar a todos los maestros para la permanencia en el servicio docente. En dichas evaluaciones la legislación establece explícitamente que se tomarán en consideración tanto las diferentes circunstancias socioeconómicas a las que se enfrentan los docentes del país, así como sus particularidades culturales y regionales.

La reforma aprobada no es ni punitiva, ni inquisitoria, ni privatizadora como argumentan sus detractores. No es inquisitoria ni punitiva porque no se contempla el despido de ningún docente en funciones a pesar de que no alcance un resultado satisfactorio en tres distintas evaluaciones con sus respectivos cursos de actualización y formación (LGSPD, Art. 53). A estos docentes que reprueben estas tres evaluaciones se les ofrecerá ya sea un programa de jubilación anticipada o transferirlos a una responsabilidad administrativa, la cual no está ni definida en la ley ni justificada presupuestalmente. Si bien es cierto que a los nuevos maestros no se les brinda una alternativa adicional a su falla como docente, la legislación les otorga tres oportunidades para ser evaluados y establece la obligatoriedad de la autoridad para proporcionarles cursos que sirvan para su actualización. La reforma tampoco es privatizadora en tanto se prohíbe explícitamente el condicionamiento de servicios educativos a cambio de cuotas escolares en congruencia con la gratuidad educativa establecida en el tercero constitucional.

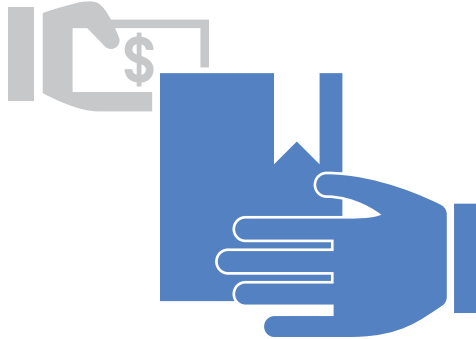
Como concesión complementaria, la legislación aprobada establece que tanto para los directores como supervisores de educación básica habrá sólo una evaluación, después de la cual si aprueban satisfactoriamente, se les asignará el cargo de forma definitiva. Dicha propuesta contrasta con el proceso para educación media superior en donde tanto directores como supervisores son seleccionados también por concurso pero por un periodo fijo, tras el cual tienen que nuevamente ser evaluados para ser ratificados o no en el cargo.

Por otro lado, la legislación recoge la demanda legítima del magisterio para instruir a la autoridad a reformar las escuelas normales con el fin de proveer una capacitación adecuada a los futuros maestros del país (artículo 22 transitorio). Asimismo establece la obligación del Estado para proveer opciones de formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural para los docentes (artículo 59), aunque la ley no contempla un mecanismo de evaluación para analizar la eficacia de estas rutas de capacitación brindadas por la autoridad.

Pese a las presiones en las calles, **los legisladores preservaron el castigo de despido contra todo aquel evaluador que se corrompa para favorecer algún familiar, amigo, conocido o que exija un pago para brindar una evaluación favorable** (artículo 72). Asimismo preservaron la disposición para la separación del cargo de todo aquel individuo en el servicio docente que se niegue a ser evaluado y que no se incorpore a los programas de regularización cuando tenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación (artículo 8). La misma sanción se prevé para aquel docente que no acuda a sus labores durante tres días consecutivos sin causa justificada dentro de un periodo de 30 días naturales. Es preciso señalar que en las modificaciones incorporadas se estableció el derecho de apelación ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes en caso de presentarse esta situación.

La reforma abre la posibilidad para que todo aquel interesado en la docencia y que cumpla con el perfil relacionado con el nivel, tipo, modalidad y materia educativa correspondiente, pueda participar en los concursos de ingreso al servicio docente. Sin embargo, en el caso de la educación básica, durante los primeros dos años que entre en vigor la reforma, y en consonancia con las exigencias de la CNTE, **los legisladores concedieron un monopolio parcial sobre las nuevas plazas a aquellos individuos egresados de las escuelas normales**, aunque establecieron que “en el caso de que no se cubran las vacantes mediante dichos concursos, se emitirán convocatorias públicas abiertas” (artículo 21 transitorio).

Existen elementos positivos como la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), que contará con información integrada por el INEGI y reportada por las autoridades estatales sobre los distintos recursos humanos y materiales que actualmente integran el sistema de educación básica del país. Dicho sistema servirá para terminar con las prácticas de información imprecisa y hasta falsa que se proporciona desde las escuelas y que lamentablemente es muchas veces tolerada por algunas autoridades educativas estatales para lograr obtener mayores recursos a través de las transferencias federales. Sus beneficios se observarán en los próximos meses de cara a la previsible discusión de la fórmula del reparto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) y su posible desaparición de acuerdo a la recién presentada iniciativa de reforma hacendaria. Asimismo, la legislación aprobada establece el derecho explícito de los padres de familia para conocer los presupuestos asignados a las escuelas primarias y secundarias públicas del país.



Los pendientes

Las legislaciones aprobadas no han corregido uno de los talones de Aquiles del funcionamiento del sistema educativo: la incompleta descentralización que ha permitido escapar a las autoridades estatales de sus responsabilidades para garantizar el correcto funcionamiento de los planteles de preescolar, primarias, secundarias e instituciones de educación media superior. Debido a las protestas magisteriales, los legisladores tuvieron que hacer malabares jurídicos para encauzar las exigencias de la disidencia magisterial. En estos malabares eliminaron de la propuesta original algunos elementos que buscaban erradicar la existencia de prácticas corruptas para el acceso al servicio docente por fuera de los concursos de selección y promoción docente por medio de mecanismos no previstos en la ley. Dicho contenido estaba contemplado en los artículos 25, 32 y 44 de la iniciativa de la LGSPD. Particularmente en el Art. 44 se preveía la nulidad de cualquier promoción magisterial obtenida por medio de pagos o cualquier tipo de contraprestación que no estuvieran contemplados en la ley. Sin embargo, de acuerdo con lo aprobado por el Congreso, quienes incurran en este tipo de prácticas serán acreedores a las “sanciones correspondientes” sin que se especifique cuáles son éstas y si dentro de ellas se contempla la nulidad del posible mal logrado cargo.

Los legisladores le han quedado a deber a la ciudadanía al no garantizar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas efectivos en el sistema educativo. Los legisladores limitaron seriamente el derecho de la sociedad por conocer las capacidades de los docentes que están al frente de las aulas públicas de primarias, secundarias y planteles de educación media superior del país, ya que **la difusión del desempeño docente a nivel individual, se considerará como “información personal”, lo que limitará que sea del conocimiento público**, según lo planteado en el artículo 79 de la LGSPD. Esta categoría “datos personales” es definida en la Ley Federal de Transparencia, como “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable”. **La posible presión social para incentivar una continua formación de los maestros mediante el escrutinio público de las evaluaciones docentes, se merma severamente con la clasificación de esta información como personal.**

Como se había advertido previamente era necesario evitar cualquier tentación de opacidad para el análisis de la información que provenga de las evaluaciones docentes sin caer en la tentación del vituperio al magisterio como ha ocurrido en otras latitudes (por ejemplo en Nueva York y Los Ángeles donde los periódicos publicaron listas con los resultados de las evaluaciones de los maestros sin que se contextualizara las condiciones socioeconómicas que enfrentan y sin que quedara claro que la condena pública buscara realmente impulsar políticas para la mejora de la práctica docente). Era necesario que los legisladores establecieran puntualmente el principio de máxima publicidad que debe regir la información proveniente de la evaluación docente sin menoscabo de la protección de la información individual de los docentes. Al no hacerlo, se podrá negar información relevante para efectos de analizar los instrumentos de evaluación y los resultados de los maestros.

En toda sociedad democrática la rendición de cuentas de los funcionarios públicos debe ser una práctica cotidiana. **Los maestros tienen razón al afirmar que esta rendición de cuentas no sólo debe concentrarse en ellos, sino que debe abarcar a los resultados de la autoridad educativa. Sin embargo, esta petición es peculiar si se observa que en varios de los estados representantes del sindicato magisterial son a su vez autoridad educativa.** Por ejemplo, algunos son secretarios de educación, subsecretarios de básica, coordinadores de Carrera Magisterial, etc. Más allá de que recurrentemente la representación magisterial es juez y parte, y que precisamente la reforma ha buscado recuperar para el Estado el control de posiciones clave como lo son directores y supervisores escolares, la propuesta original buscaba tímidamente arrojar luz sobre los resultados de las evaluaciones docentes para avanzar en la rendición de cuentas magisterial.

Otro de los cambios críticos entre la propuesta original y la aprobada por el Congreso fue la eliminación del período de inducción de dos años en el servicio requerido a cualquier aspirante a plaza docente, una vez aprobado el concurso de oposición. Por un lado, la dirigencia sindical argumentó reiteradamente que esto violaba derechos laborales legítimos de los nuevos maestros contrarios a la ley del trabajo. Sin embargo, al igual que ocurre en otros sistemas educativos que han estado implementando reformas similares a la que se discute en México (Chile y Ecuador por ejemplo), el periodo de prueba respondía a la evidencia internacional que señala, que uno de los momentos más importantes en la labor docente son los primeros dos años. En este período se pueden distinguir aquellos individuos capacitados para ejercer satisfactoriamente la labor docente y aquellos en los que pese acompañamiento de tutores para mejorar su formación, no tienen la capacidad para ejercer adecuadamente la profesión docente. No obstante, la legislación aprobada prácticamente eliminó el periodo de inducción para los nuevos maestros y lo circunscribió a seis meses.

Un tema nodal en las prácticas del malgasto educativo ha sido el pago con cargo al erario público de los denominados comisionados del sindicato magisterial. Por ello se contemplaba originalmente que en el caso de una persona decidiera aceptar un empleo, cargo o comisión *no educativa*, tendría que separarse del servicio profesional docente, sin goce de sueldo mientras dure el empleo, cargo o comisión (artículo 78). **Sin embargo, la redacción final fue modificada y se atenuó** al establecer que en caso de que este empleo, cargo o comisión impida “el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deberá separarse del servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión”. **Si un individuo comisionado, por ejemplo para ser legislador o presidente municipal, argumenta que de todos modos puede seguir prestando sus funciones docentes, podrá continuar recibiendo independientemente su salario con cargo al presupuesto público.** Nuevamente **se abre un espacio que debilita provisiones institucionales que deben servir para atajar prácticas recurrentemente nocivas para el buen funcionamiento del sistema educativo.**

Finalmente, la reforma no corrige un problema que ha erosionado el correcto funcionamiento del sistema educativo. En 1992, cuando se “descentralizó” la educación básica y normal, sus promotores terminaron estableciendo un diseño institucional que se quedó a la mitad del camino, ya que pese a que transfirió a los estados la administración de las escuelas prescolares, primarias y secundarias públicas, así como la relación laboral con las secciones sindicales del SNTE, mantuvo funciones clave en manos de la SEP como la elaboración de los libros de texto y la regulación de un sistema de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros.



En la educación básica, el nuevo marco jurídico ha reflejado desde entonces una esquizofrenia política-jurídica-administrativa que ha dominado la relación del gobierno federal y las entidades federativas en la que por un lado se quiere que las autoridades estatales sean responsables de lo que ocurre en sus sistemas educativos pero por el otro se les limita su capacidad de acción con las facultades reservadas para la SEP. Este marco jurídico ha permitido que las autoridades escapen de su responsabilidad en los resultados que cada sistema estatal produce en educación básica y que abra la puerta a problemas de coordinación entre niveles de gobierno que ha aprovechado el SNTE para influir eficazmente la política educativa y defender exitosamente prebendas salariales mediante una doble negociación: primero con el gobierno federal y después con las autoridades subnacionales.

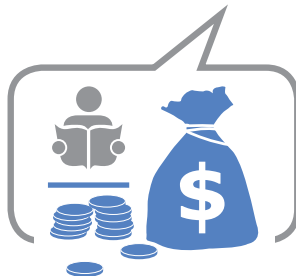
Lamentablemente, con la reforma esta esquizofrenia institucional se mantiene al centralizar entre otras, las funciones de definición de los parámetros, lineamientos docentes y procesos de evaluación en el INEE (artículo 7). A su vez se contempla que en el caso de educación básica las autoridades educativas locales someterán a consideración de la SEP sus propuestas de perfiles, parámetros y perfiles complementarios para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio docente (artículo 8). Y finalmente dentro de las facultades que mantiene la SEP están la de determinar precisamente los perfiles y requisitos mínimos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente (artículo 10). La correcta coordinación entre estos tres actores, con prevalencia centralista en el INEE y en la SEP, podrá significar en un futuro cercano problemas en la implementación de la reforma y así lograr una adecuada formación y evaluación docente. Asimismo, significará un desafío importante para transformar las escuelas normales, en las que los actores que han logrado mantener el control han resistido históricamente –también mediante marchas y demás acciones disruptivas- intentos de reforma de planes de estudio, selección de profesores y endurecimiento de procesos de ingreso y egreso.

Conclusiones

La implementación de los cambios contemplados en esta reforma será lenta, técnicamente compleja, políticamente costosa y presupuestalmente desafiante. Tan sólo en la exposición de motivos de la iniciativa se establece que **la Secretaría de Hacienda, sin que brindara los supuestos empíricos que sustentaban sus proyecciones financieras, calculó que poner en marcha la reforma tendrá un costo de alrededor de 28 mil millones de pesos.** No sabemos cuál es el periodo contemplado en dicha proyección. No tenemos idea cómo se hicieron los cálculos si aún el INEE no ha determinado cuáles serán los instrumentos de evaluación multidimensional. Aún no sabemos si la evaluación será una combinación de pruebas estandarizadas, con evaluaciones de portafolio y observaciones en clase e incluso encuestas a estudiantes como ocurre ya en países como Chile y Ecuador, los cuales han implementado reformas similares, aunque con sistemas educativos mucho más pequeños y sin la complejidad de un sistema federal como México. Tomará tiempo seleccionar y capacitar a los evaluadores. Como se ha señalado, **será un desafío político lograr transformar las escuelas normales del país en verdaderos centros de excelencia de formación docente.** Los bloqueos a carreteras federales y la violencia observada ante el intento de los cambios de planes de estudio en las escuelas normales de Michoacán (Normal Rural Vasco de Quiroga, de Tiripetío, de Arteaga y de Cherán) son un recordatorio del difícil camino por recorrer para poder brindar una nueva formación a los docentes del país, la cual debe ser una herramienta fundamental para que puedan realizar eficazmente su labor frente al aula.

Los maestros continúan en las calles, aunque han fallado en su intento por aplazar la promulgación de la legislación aprobada, buscan obtener recursos adicionales para compensar las posibles afectaciones derivadas de la reforma educativa. Han logrado extraer concesiones legislativas y previsiblemente buscarán influir los términos en los que se sustituirá en los siguientes meses la Carrera Magisterial, del cual se benefician 70 por ciento del magisterio, a la vez que previsiblemente resistirán cambios en las escuelas normales, cuya transformación es imprescindible para lograr una buena formación docente y una buena calidad educativa.

Pese a que la implementación de las evaluaciones se realizará durante los próximos dos años, Hacienda debe garantizar un proyecto de presupuesto suficiente para dotar de los recursos al INEE para que comience a realizar el fortalecimiento institucional necesario para ejercer correctamente las nuevas facultades que le brinda el marco jurídico aprobado en materia educativa. Los legisladores tendrán que acompañar presupuestalmente con los recursos necesarios las tareas que han decidido encomendarles a las ahora autónomas autoridades educativas del INEE. **Las autoridades federales y estatales, pese a la complejidad del marco jurídico, tendrán que acompañar política y técnicamente al INEE para avanzar en la implementación correcta de la reforma educativa.** Será un largo recorrido, con múltiples incertidumbres y desafíos, pero en el que **debemos acelerar el paso por el bien de la sociedad en su conjunto, por la necesidad de realmente tener un país con mejor capital humano, para lograr por fin una educación de verdadera calidad a los niños y jóvenes del país, la cual ha sido muy cacareada en los discursos políticos pero que sigue siendo una deuda muy onerosa para el país.**





M É X I C O
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

México Evalúa, 2013
www.mexicoevalua.org