Gloria Del Castillo Alemán
Giovanna Valenti Nigrini
Coordinadoras

Reforma educativa

¿Qué estamos transformando?
Debate informado

FLACSO
MÉXICO

Reforma educativa
¿Qué estamos transformando?

Debate informado

© Flacso México

Derechos reservados

Reforma educativa
¿Qué estamos transformando?
Debate informado

Gloria Del Castillo Alemán
Giovanna Valenti Nigrini

(Coordinadoras)

María del Carmen Pardo • Claudia Santizo • Alberto Arnaut • Inés Aguerrondo • María de Ibarrola • Graciela Bensusán • Luis Arturo Tapia • Arturo Alcalde • Nohemy Arias • Teresa Bracho González • Francisco Miranda • Margarita Poggi • Pedro Flores-Crespo • Gabriela Uribe

FLACSO
MÉXICO

© Flacso México

379.72
R332 Reforma Educativa ¿qué estamos transformando? : debate informado – 1ª edición /
2017 Gloria del Castillo Alemán, Giovanna Valenti Nigrini (coordinadoras) ; María del Carmen Pardo [y otros dieciséis] -- México : FLACSO México, 2017.
190 páginas : 23 cm.

ISBN 978-607-8517-19-0

1.- Reforma Educativa – México - Congresos, Conferencias, etc. 2. – Formación Profesional de Maestros – México - Congresos, Conferencias, etc. 3.- Personal Docente – Formación Profesional – México — Congresos, Conferencias, etc. 4.- Política Educativa – México – Congresos, Conferencias, etc. 5.- Políticas Públicas – Aspectos Educativos – México – Congresos, Conferencias, etc. 6.- Educación y Estado – México – Congresos, Conferencias, etc. 7.- Cambio Educativo – México – Congresos, Conferencias, etc. 8.- Educación – Legislación – México – Congresos, Conferencias, etc. 9.-Sociología de la Educación – México – Congresos, Conferencias, etc. 10.- México – Política y Gobierno – 2012- I.- Del Castillo Alemán, Gloria, compiladora II.- Valenti Nigrini, Giovanna, compiladora III.- Seminario Internacional Reforma Educativa : ¿qué estamos transformando? : debate informado (2014 : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México) IV.- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Grupo de Políticas Educativas IV.- FLACSO (Organización). Sede Académica de México.

Primera edición: noviembre de 2017
D.R. © 2017, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México,
Carretera al Ajusco 377, Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200 México, D.F.
www.flacso.edu.mx | public@flacso.edu.mx

ISBN 978-607-8517-19-0

Estos textos son resultado del seminario internacional “Reforma educativa ¿qué estamos transformando?”, celebrado los días 25 y 26 de septiembre de 2013 en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México. *Printed and made in Mexico.*

Derechos reservados

Índice

7 Palabras inaugurales
Francisco Valdés Ugalde
9 Presentación

Mesa 1
Servicio Profesional Docente: entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo

13 El Servicio Profesional Docente: los ejes de discusión y debate
Gloria Del Castillo Alemán

19 La difícil profesionalización del magisterio por la vía "profesional"
María del Carmen Pardo

25 La Ley General del Servicio Profesional Docente define el modelo de escuela y el perfil del docente
Claudia A. Santizo Rodall

33 Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente
Alberto Arnaut Salgado

51 La "cuestión docente" hoy. Entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo
Inés Aguerrondo

Mesa 2
Implicaciones laborales del Servicio Profesional Docente. ¿Existen restricciones para la mejora del desempeño docente?

67 Los ejes del debate sobre las "Implicaciones laborales del Servicio Profesional Docente": ¿existen restricciones para el mejor desempeño?
Giovanna Valenti Nigrini

77 El conocimiento profesional docente en el marco de la reforma educativa
María de Ibarrola

© Flacso México

101 Los problemas de la implementación de la “reforma educativa”
Graciela Bensusán y Luis Arturo Tapia

117 Reflexiones sobre el contenido laboral de la reforma educativa
Arturo Alcalde Justiniani

125 Profesionalización de la carrera docente en Colombia
Nohemy Arias

133 Conclusiones y temas futuros de la agenda
Giovanna Valenti Nigrini y Gloria Del Castillo Alemán

Mesa 3
Evaluación y política educativa

137 Introducción
Francisco Miranda

141 Evaluación y políticas de mejora educativa en América Latina
Margarita Poggi

155 ¿Puede la evaluación mejorar la política educativa?
Pedro Flores-Crespo

163 Evaluación y política educativa. Preguntas centrales y algunas respuestas en el marco de la actual reforma educativa en México
Teresa Bracho González

173 Implementación de las políticas en evaluación educativa. Una mirada desde el estado de Guerrero
Gabriela Uribe

179 Balance y desafíos de la evaluación en el contexto de la reforma educativa en México
Francisco Miranda

183 Los autores

Derechos reservados

Palabras inaugurales

Para la Flacso es importantísimo el tema de la reforma educativa. A nadie escapa que una de las áreas más trascendentes de desarrollo académico de la Facultad, es aquello que tiene que ver con la investigación educativa y, desde luego, con la política educativa como política pública, tanto desde el punto de vista de su investigación como desde su enseñanza. El Grupo de Políticas Educativas de la Flacso México ha sido el organizador de este evento, y a nombre de la Facultad les quiero agradecer su esfuerzo y dedicación para lograrlo.

Para Flacso es de primer orden que en el momento actual se pueda discutir aquí un tema crucial, controversial y tan determinante para la vida de México.

Desde que en 1996 el país gira hacia el pluralismo político, abandona el régimen del presidencialismo del partido hegemónico y se produce un escenario en el cual ya no es posible acceder al poder sin competencia electoral efectiva, surge el problema de cómo implementar políticas y decisiones que normalmente se tomaban de manera vertical.

Uno de mis maestros, Amartya Sen, dice que "la racionalidad perfecta es la racionalidad del dictador" porque no necesita preguntarle a ningún otro ser humano qué es lo que hay que hacer, simplemente lo dicta y se hace. Pero en la democracia la racionalidad es mucho más compleja porque involucra las cabezas de todos y a más mecanismos de decisión para llevar a cabo las políticas acordadas y fundamentales para una comunidad.

Durante mucho tiempo México estuvo atascado en la imposibilidad de conseguir consensos para emprender reformas de gran calado en materias como la que hoy nos reúne. Sin embargo, distintos factores han llevado a la convergencia de distintas voluntades políticas, principalmente la de las tres grandes fuerzas políticas de México, por lo que hoy estamos analizando una reforma que deriva de ese gran acuerdo que, desde mi punto de vista, no había sido posible en áreas esenciales para el país desde el consenso político para la reforma electoral de 1996.

En materia educativa, la reforma de los artículos 3.º y 73 constitucionales responde a la necesidad, cito textualmente, "de lograr un México con educación de calidad para todos, hacer frente a los rezagos, fuente de riqueza, talento,

© Flacso México

capacidad y creatividad de la gente". Se trata de un proceso que inició desde 2012 con las reformas constitucionales y, más tarde, continuó con las iniciativas y la promulgación de tres leyes secundarias el pasado 10 de septiembre, la Ley General de Educación, la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. El cambio más importante que esta reforma implica es que el Estado ha sido convertido en responsable de garantizar la calidad de la educación obligatoria, tanto la básica como la media superior. Un compromiso que no existía anteriormente.

El segundo elemento de gran alcance es la creación de un sistema nacional de evaluación en el que destaca el establecimiento de la autonomía del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y la evaluación como herramienta de la política para alcanzar la calidad. Y, tercero, que el Estado se hace cargo de regular el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de docentes y directivos mediante la Ley General del Servicio Profesional Docente. Desde luego, hay más aspectos involucrados en estas reformas constitucionales y legales, aspectos que serán abordados por ustedes y la opinión pública y política, publicada y no publicada, para perfilar en el futuro los cambios y los ajustes que estas políticas habrán de requerir.

No hay ningún consenso perfecto, no hay dictadura, no hay racionalidad perfecta. La racionalidad de la democracia es conseguir consensos mediante la negociación para decidir cómo nos damos formas voluntarias de gobierno. Eso es lo esencial en una democracia, cómo nos gobernamos. Y la cuestión educativa es fundamental. Se trata del futuro de nuestra gente y de nuestra futura gente, es decir, se trata de lo más importante que tiene un país: su capital humano.

México tiene grandes recursos y uno es su gente, un recurso que durante décadas ha sido desperdiciado desde el punto de vista de sus capacidades formativas y técnicas, de sus destrezas, de sus capacidades de realización efectiva. Por eso creo yo, y con esto concluyo, que una reforma de esta envergadura junta dos procesos íntimamente relacionados que no son ajenos al tema democrático. ¿Por qué? Porque el efecto de una reforma educativa encaminada correctamente es conseguir que las personas sean más libres. No más libres de hacer lo que les plazca sino más libres de realizar su vida personal en objetivos personales. Eso no lo teníamos, hoy lo empezamos a construir y creo que esta construcción inacabada habrá de continuar gracias a esfuerzos como los que ustedes realizan mediante este diálogo académico.

Dr. Francisco Valdés Ugalde
Director General
Flacso México

Derechos reservados

Presentación

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, a través del Grupo de Políticas Educativas, organizó el seminario internacional "Reforma educativa: ¿qué estamos transformando?", el cual tuvo lugar los días 25 y 26 de septiembre de 2013. Uno de sus principales propósitos fue comenzar a construir espacios de discusión, reflexión y diálogo entre distintos actores, en torno a los contenidos de la reforma educativa, a fin de generar información útil y relevante para la sociedad mexicana.

Recientemente se aprobaron reformas y adiciones a los artículos 3.° y 73.° constitucionales, por lo cual nos interesó crear un espacio de reflexión y discusión en torno a los principales ejes de la reforma educativa. Para ello organizamos cuatro mesas de discusión, en las que se abordaron diversos temas relevantes sobre la reforma educativa, los cuales responden a ejes centrales de la reforma: el servicio profesional docente (SPD); las implicaciones laborales de la reforma educativa; el federalismo y la gestión en el marco de la reforma educativa, y la evaluación y la política educativa.

La relevancia de este debate tiene que ver con que los cambios aprobados y los objetivos señalados en el marco de la reforma actual se convertirán en la referencia de la política pública educativa de esta década, por ello es necesario sumar reflexiones y análisis que aporten elementos a los diversos actores involucrados, para que los cambios y acciones emprendidas tengan siempre como mirada estratégica la calidad de la enseñanza y el logro educativo, pero sin perder de vista las necesidades de pertinencia, equidad y atención a la diversidad educativa en nuestro país.

El debate comprendió cuatro mesas de discusión, bajo la conducción de un moderador. En la primera se retomaron las dimensiones técnica y política de la creación del servicio profesional docente, así como las perspectivas de una nueva relación entre la autoridad educativa y el magisterio, con implicaciones para los nuevos y futuros contenidos de la gobernabilidad del sistema educativo y una orientación clara hacia el desempeño profesional. En la segunda se buscó debatir sobre las posibles implicaciones laborales del SPD y su necesaria conexión con el aseguramiento de la calidad de la enseñanza, con miras a la

© Flacso México

complementariedad entre el derecho a una educación de calidad y el derecho laboral de los docentes y directivos.

La tercera mesa se propuso ubicar los ejes de la reforma en el contexto y realidad del federalismo educativo, con énfasis en los compromisos y atribuciones de los estados y del poder federal, en la gestión de la educación que realizan. En la mesa cuatro, se reflexionó sobre los temas, cuestiones y criterios para institucionalizar la evaluación, con la finalidad de definir sus aportaciones para la mejora efectiva del sistema educativo y articular mejor la relación entre evaluación y política pública.

En este primer volumen, el lector encontrará los contenidos relativos a las mesas 1 y 2.

Gloria Del Castillo Alemán, Lorenzo Gómez Morín, Francisco Miranda, Maura Rubio, Giovanna Valenti
Grupo de Políticas Educativas

Derechos reservados

Mesa 1

Servicio Profesional Docente: entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo

© Flacso México

Derechos reservados

El Servicio Profesional Docente: los ejes de discusión y debate

Gloria Del Castillo Alemán

La discusión de esta primera mesa con la cual abrió el seminario-debate tuvo el propósito de discutir y hacer visible en la agenda política y de políticas educativas de qué forma se imbrican aspectos técnicos y políticos en la reforma educativa 2013, en la cual la Ley General del Servicio Profesional Docente ocupa un lugar central y estratégico, derivado de que la apuesta gubernamental radica en detonar cambios en la calidad, mediante una ruta aparentemente técnica: la profesionalización docente.

Para valorar y visualizar los alcances y límites de la reforma de 2013, se sugirió tener en cuenta dos grandes preguntas relacionadas con la reforma de 1992: qué ha cambiado desde entonces en términos de cobertura, calidad, equidad y pertinencia educativas y, por qué después de poco más de veinte años de reformas persisten problemas de antaño, como los relativos a la baja eficacia en los procesos de enseñanza-aprendizaje, la débil pertinencia en la formación continua del magisterio en servicio y los magros resultados en términos de logro educativo. Tener en mente ambas interrogantes sirvió, en buena medida, para recuperar la discusión de hoy a la luz de por lo menos dos aspectos que nos permiten comprender la imbricación entre lo técnico y lo político. Estos dos aspectos son *1)* la lógica bajo la cual se ha construido y ha cambiado el sistema educativo mexicano, a fin de visualizar de qué manera se ha priorizado lo político (gobernabilidad) frente a lo técnico (políticas efectivas) en coyunturas de cambio; y *2)* qué aspectos intervienen en el origen más estructural de la no resolución de problemas asociados con la baja calidad o magros resultados en términos de logro educativo. De ahí que el título de esta mesa de discusión haya buscado recuperar y comunicar la tensión entre lo técnico y lo político que generan la naturaleza de los cambios propuestos por la reforma educativa 2013.

La dimensión técnica está dada a partir de la búsqueda de la eficacia (mejor logro educativo) a través del diseño de un servicio profesional docente (de carrera), cuya intención es regular el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de docentes, directores y supervisores escolares; en tanto que lo político se hace patente desde el momento en que la autoridad educativa manifiesta la necesidad de recuperar la rectoría del Estado en asuntos educativos,

© Flacso México

a través de un pacto político entre las principales fuerzas partidarias del país (PRI, PAN, PRD) y no mediante un acuerdo político con la representación sindical, como sucedió en 1992. Al respecto podemos decir que está parte del sello político de la reforma. El otro componente político central radica en la tensión que se genera, en la medida en que la reforma trastoca derechos político-laborales adquiridos por el magisterio desde hace casi siete décadas. Así, la reforma en cuestión tiene sobre todo un cariz político y laboral, como premisa para cambios de orden educativo.

En esta mesa de discusión se partió de la idea de que lo que detonó la reforma de 2013 tiene un fondo político-laboral que entra en tensión con su dimensión técnica; esto es, el cambio aparentemente técnico vía un servicio profesional docente está acompañado de un trasfondo político, difícil de desconocer y, en consecuencia, obviar. Dicho trasfondo radica en derechos políticos adquiridos que, de manera simultánea, han sido, durante décadas, componentes centrales de la gobernabilidad del sistema educativo e incluso del sistema político mexicano.

Hasta el momento podemos identificar diversas respuestas del porqué en el sistema educativo mexicano persisten problemas de baja calidad. Desde la perspectiva gubernamental, el origen de esta situación guarda un estrecho vínculo con los rasgos que caracterizan la relación entre la autoridad educativa (es decir, la SEP) y la representación sindical. Implícitamente, se reconoce una pérdida de autoridad y autonomía en la toma de decisiones por parte de esta secretaría. De aquí el énfasis inicial de la reforma en la necesidad apremiante de recuperar la rectoría del Estado en el ámbito de la educación. Esta postura, en principio, dio pie a pensar en la posibilidad de una nueva gobernabilidad,[1] sin embargo, al paso de los meses, lo que vemos es que priva una gobernabilidad cuyos componentes continúan siendo el centralismo, el control (como fin) y la desconfianza.

Dicho de otra manera, desde la perspectiva gubernamental, la falta de incidencia en los problemas de baja calidad asociados al magisterio en servicio derivan de un nudo político difícil de desatar. Me refiero al poder de veto que hasta hoy tienen las representaciones sindicales en decisiones estratégicas como el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de docentes, directores y supervisores escolares, en detrimento de cambios y reformas técnico-estratégicas como la que hoy están en juego.

---

1 Gloria Del Castillo (2013). "El desempeño docente y el logro educativo en el centro de las políticas: ¿hacia una gobernabilidad para la calidad?", en Rodolfo Ramírez (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, pp. 57-76.

Derechos reservados

Así pues, el gran reto para un gobierno que comienza es cómo desatar el nudo sin poner en riesgo la gobernabilidad del sistema educativo (incluso del país).[2] La relevancia estratégica de esta preocupación, radica en que las reformas de las últimas dos décadas se han distinguido principalmente por su orientación hacia la gobernabilidad del sistema educativo, en menoscabo de la calidad educativa.[3] Entonces, consideramos indispensable detonar un debate en el que uno de sus propósitos ha sido incluir en la agenda de discusión los alcances e implicaciones de la reforma de 2013 para repensar la gobernabilidad del sistema educativo, y así vislumbrar, en el mediano plazo, resultados asociados a la calidad y no solamente en la cobertura y expansión del sistema educativo mexicano.

La mesa 1 se organizó en torno a tres ejes de reflexión: un primer eje abordó los aspectos técnicos de la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente, bajo la mirada de los retos que esta reforma implica para la construcción y diseño de un servicio profesional de carrera. En este caso, la intención fue aislar analíticamente y llamar la atención sobre el *papel técnico del servicio profesional docente*, a la luz de la formación del magisterio en servicio, es decir, si éste efectivamente favorece la calidad y la equidad educativas, en el que la evaluación se torna una herramienta estratégica para orientar el aseguramiento de lo que se quiere y se espera de esta reforma en particular. Para los fines de esta mesa, resultó indispensable preguntarnos sobre los aportes en términos de calidad y equidad de un servicio profesional docente como el que recientemente se aprobó en México;[4] cuáles tendrían que ser algunas de sus características para asegurar su aporte; qué habría que priorizar en la evaluación de docentes y directivos para impactar en un mejor logro educativo; qué hacer con el actual sistema de incentivos, la carrera magisterial, que no sólo cumple con un aspecto técnico (nivelar el salario de los profesores), sino que también es parte de la estructura que ha favorecido la gobernabilidad en el subsistema de educación básica.

Aquí destacan las reflexiones de María del Carmen Pardo (Colmex), como experta en el análisis de la importancia y aportes de un servicio profesional de carrera en busca de profesionalización en la gestión pública, y las de Claudia

2 Gloria Del Castillo y Alicia Azuma (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*, México, Flacso México; Gloria Del Castillo y Alicia Azuma (2011). *Gobernanza local y educación. La supervisión escolar*, México, Flacso México.

3 Del Castillo y Azuma (2009). *La reforma y las políticas educativas...*

4 La aprobación se refiere a las reformas y adiciones al artículo 3.° constitucional el día 26 de febrero. A finales de agosto de 2013, se esperaba la aprobación de la Ley del Servicio Profesional Docente por parte del Congreso.

© Flacso México

Santizo (UAM-C), especialista en el estudio del subsistema de educación básica, desde una perspectiva de políticas públicas y gestión.

Un segundo eje de reflexión fue sobre lo que llamaríamos el "asomo de una nueva relación entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y entre la SEP y el magisterio", y en ese caso subyacen varias interrogantes centrales: ¿qué tensiones se generan entre la idea de un sistema de incentivos y la relación laboral entre el magisterio y el Estado?, ¿cuáles serían los nuevos contenidos de la gobernabilidad del sistema educativo mexicano?, ¿qué tan efectivo resultará articular la rectoría del Estado y el control magisterial?, ¿qué tan factible es lograr simultáneamente logros técnicos y políticos? Bajo este eje de discusión, tuvimos los aportes y reflexión de Alberto Arnaut (Colmex), experto en el sistema educativo mexicano, cuya producción académica se centra en el estudio de la profesión docente y las relaciones entre la autoridad educativa y el SNTE.

Un tercer eje de discusión giró en torno a los aspectos de implementación de las reformas: desafíos del cambio. Aquí las preguntas planteadas fueron: ¿qué lecciones podemos recuperar de otras experiencias similares en América Latina?, ¿cómo se han resuelto las tensiones técnicas (eficacia) y políticas (cambio en los regímenes laborales?, ¿para qué han servido los sistemas de incentivos al magisterio?, ¿en dónde podemos ubicar sus aportes? En función de las lecciones que nos han dejado la política de formación continua y carrera magisterial en sus veinte años de existencia, ¿qué se espera del servicio profesional docente como el que se ha propuesto?, ¿estamos ante la emergencia de un nuevo escenario político, dado por el binomio certidumbre técnica-incertidumbre laboral? Si es así, ¿qué implica y qué esperamos del nuevo Servicio Profesional Docente?, ¿es posible pensar en la transición en la que impere la gobernanza para la calidad en lugar de la gobernabilidad para la expansión?

Desde este eje de reflexión, destacan los aportes y lecciones que nos han dejado las reformas educativas en otras latitudes, desde la mirada de Inés Aguerrondo (IIPE), experta en la construcción y análisis de reformas de políticas educativas en América Latina. La discusión y diálogo llevó a considerar un conjunto de aspectos que dan cuenta de los desafíos políticos y de la política educativa que la gestión del sistema educativo mexicano tiene por delante en el corto y mediano plazos:

– La efectividad del SPD, a la manera de un servicio civil de carrera, está en función no sólo de su puesta en marcha, si no de la revisión de algunos de sus contenidos relacionados con la intención de premiar el mérito profesional y no la respuesta al control gubernamental. En este sentido, queda pendiente en la agenda de discusión cómo hacer compatible lo

Derechos reservados

laboral y lo profesional, en beneficio de un cambio sustantivo en la calidad educativa, ¿es posible y factible generar cambios en las condiciones de los docentes sin que ello implique tensiones, movilizaciones y resistencias? O mejor dicho, ¿de qué forma la movilización política no pone en riesgo la reforma misma?

– Encontramos coincidencias en la necesidad de un cambio de la envergadura de la reforma de 2013, en el sentido de que se busca fracturar la vieja lógica discrecional en los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia, a favor de la objetividad e imparcialidad en los procesos, con lo cual se incrementan las posibilidades de ascenso vía el reconocimiento. También hay grandes coincidencias en que la manera en cómo se ha diseñado e implementado el cambio no asegura resultados e impactos en la calidad, en este sentido, permanece hasta 2015 el Programa Carrera Magisterial.
– Queda pendiente la discusión y debate en torno a los nuevos contenidos de la gobernabilidad ante la persistente lógica del centralismo y el control y, en consecuencia, sigue vigente la pregunta: ¿hasta cuándo privará la lógica política sobre la educativa y no a la inversa? Todavía se vislumbra lejos la construcción de una nueva gobernabilidad del sistema educativo mexicano en el que prive la colaboración y la confianza, y el control sea un medio, no un fin en sí mismo.

© Flacso México

Derechos reservados

La difícil profesionalización del magisterio por la vía "profesional"

María del Carmen Pardo

Dividiré mis comentarios en dos partes: en la primera haré una breve referencia a los presupuestos que deben contener esquemas de carrera, llamados clásicos; en la segunda me referiré a algunos aspectos de la Ley que discutiremos en este seminario, en términos de su caracterización como sistema de carrera:

1. El supuesto de la vía profesional en cualquier esquema de carrera debe tener como su centro neurálgico el criterio del mérito para ingresar, ascender y permanecer.
2. Los sistemas de carrera privilegian mejores desempeños individuales, pero para garantizar mejores rendimientos institucionales.
3. El desempeño individual debe someterse a prueba desde el ingreso, pero debe volverse un comportamiento sistemático.
4. El comportamiento se da en una doble vía: se mejora el desempeño para favorecer el logro de los objetivos individuales, pero se favorece el logro de esa mejoría al establecer la posibilidad de una carrera que tenderá a ir en ascenso para que los funcionarios —en lo individual— logren mejorar sus capacidades.
5. Esta vía profesional tiene un trazo propio, pero paralelo a la vía de los derechos laborales.
6. Estas dos vías no se tocan, pero se influyen recíprocamente.

Cómo se han "materializado esos supuestos en la realidad mexicana":

1. A partir de la promulgación en 1938 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se abortó la posibilidad de la profesionalización de los trabajadores al servicio del Estado por la vía profesional.
2. Las razones, analizadas para los funcionarios que trabajan en la administración pública son múltiples, entre otras, la decisión del presidente Lázaro Cárdenas de no continuar por la senda de su antecesor, Abelardo Rodríguez, quien había aprobado un acuerdo para normar el funcionamiento del

© Flacso México

servicio civil, buscando quitar a los funcionarios "leales" al expresidente Calles. El presidente Cárdenas, al aludir al tema de servicio civil, expresó: "se han producido ciertas reacciones de opinión adversas entre distintos grupos populares que consideran el intento de inamovilidad de los empleados del Estado, o sea el establecimiento del servicio civil, como una oportunidad afortunada para que algunos elementos no identificados con la Revolución y un tanto antagónicos a las tendencias sociales del poder público, logren una situación privilegiada que ningún esfuerzo les costó".[1]

3. El Estatuto Jurídico empalma esa doble vía: la profesional y la laboral. Primero: la nomenclatura trabajadores al servicio del Estado. Segundo: División entre trabajadores de confianza y de base. Los primeros podrían ser "nombrados", pero, sobre todo, "removidos" por los funcionarios que ocuparon los altos puestos en la jerarquía burocrática, notablemente el presidente. Los de base quedarían regulados por las disposiciones de ese Estatuto, pero, sobre todo, por lo dispuesto en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria de la Ley Federal del Trabajo y, notablemente, del apartado B del artículo 123 constitucional.
4. Los maestros corrieron la misma suerte, se les identificó como trabajadores de la educación y su normatividad se estableció en el Estatuto Jurídico y en las Condiciones de Trabajo expedidos por la SEP, pero debiendo acordarlos con el sindicato, ya para entonces, constituido como SNTE.

Estas condiciones establecen un régimen laboral en el que se garantizó la estabilidad, que para afectos prácticos se transformó en "inamovilidad" en el empleo. De dicha inamovilidad se transitó gradualmente a comportamientos disfuncionales, favorecidos por la permanente presencia sindical para diseñar mecanismos de ingreso, movilidad y permanencia, a partir de la operación de las llamadas Comisiones Mixtas de Escalafón, integradas de manera paritaria.

5. A partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, Alberto Arnaut dice que en el debate, pero sobre todo en la realidad, ganó la idea y la balanza se inclinó del lado de que el magisterio era un trabajo, no una profesión.
6. El impulso profesionalizador, sin embargo, no desapareció, pero sus acciones quedaron intermediadas por la vía de los derechos laborales y, por tanto, por la participación del sindicato.
7. Al confundirse las dos vías y al volverse prácticamente una sola, el sindicato dejó de tener injerencia sólo en lo laboral y empezó a tenerla en lo

1 Citado en María del Carmen Pardo, "Viabilidad política del servicio civil de carrera en México", *RAP*, núm. 103 (1999).

Derechos reservados

profesional, y de ahí, casi de manera natural, tuvo una cada vez más fuerte injerencia en la definición de la política educativa.

8. Los datos que tiene Alberto Arnaut hablan por sí solos.

El SNTE llegó a tener el doble (y hasta el triple) de miembros respecto de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Los trabajadores de "base" llegaron a constituir el 95 por ciento del personal de la SEP; para el resto de las dependencias, llegaron a sumar el 50 por ciento.[2]

9. La vía profesional "sindicalizada" se convirtió en la única vía para el magisterio. Esta vía, sin embargo, empezó a encontrar límites alenfrentar, por un lado, el crecimiento poblacional y, por el otro, al angostarse seriamente el mercado de trabajo para el magisterio. Carreras más largas y empleos no seguros.
10. Se han hecho intentos "fallidos" por separar la vía profesional de la laboral y también ha habido intentos por poner la evaluación en el centro del esquema profesional-laboral del magisterio, que claramente constituyen los antecedentes de la Ley General del Servicio Profesional Docente, tema de este seminario. Todos estos intentos se han hecho dentro del marco jurídico laboral vigente (Arnaut, 2013).
11. Esta ley —creo yo— aparece como un intento más para —de nueva cuenta— intentar separar ambas vías, con claros indicios de que quizá no arroje los resultados esperados, sobre todo en términos de las expectativas.

Algunos aspectos (o conclusiones tentativas) que permiten dudar de su pertinencia como marco normativo para incidir en una cabal profesionalización del magisterio se enuncian enseguida:

1. Se aprueba sin una modificación al esquema laboral vigente.
2. Parecería no partir de las acciones y omisiones que marcan el desarrollo del magisterio. Una especie de "remedio" de arriba para abajo, pero sin reconocerse claramente cuál de los muchos problemas hay que atacar y resolver, como notablemente se observan:

   – La formación de los maestros.
   – El funcionamiento de las normales.

2 Alberto Arnaut, "Los maestros de educación básica en México: trabajadores y profesionales de la educación", México, documento de trabajo presentado en el Seminario organizado por el CIDE, BID y el Senado de la República, 13 de junio de 2013 (mimeo).

© Flacso México

- La compatibilización entre lo que existe y lo que se propone respecto del establecimiento de mecanismos para:

  ◊ El ingreso.
  ◊ El ascenso.
  ◊ La permanencia.
  ◊ La salida.

3. El mérito —como señalé al principio de este texto— en cualquier esquema de carrera está subsumido o disfrazado de "evaluación", ingreso, promoción, "reconocimiento", permanencia. El concepto *mérito* se incluye una sola vez en el artículo 39.
4. La vigencia de esta ley está condicionada a la aprobación de una enorme cantidad de disposiciones y una gran parte de éstas recae como responsabilidad en un instituto reformado en términos de su carácter autonómico:

   – Lineamientos.
   – Perfiles.
   – Requisitos.
   – Concursos.
   – Evaluaciones.
   – Medidas correctivas.

5. La vigencia de la ley tiene que ver con cambios no sólo en la educación básica, sino también con la media superior, lo que de entrada vuelve su propósito ambicioso en un escenario de muy fuertes resistencias.
6. Existen vacíos importantes de definición, por ejemplo, ¿cómo se fortalecerían las capacidades de liderazgo y de gestión?
7. No resulta consistente con el propósito de incidir en la calidad, que de manera recurrente en la ley se señala que, de no cumplir con las exigencias derivadas de la evaluación, los profesores regresarán a su labor docente y —hasta donde puede quedar claro, lo que se ha modificado por la movilización de los docentes— a la incorporación de tareas administrativas. Las posibilidades de acceso a un desarrollo profesional se mencionan una sola vez en el artículo 41.
8. ¿Qué tan compatibles son las propuestas de los nombramientos inicial, fijo y definitivo, y la decisión de separar a los docentes que "incumplan" con las disposiciones de carácter laboral, dado que no se modifica este marco inicial?

Derechos reservados

9. Considero que la resistencia mostrada hasta la fecha por parte de algunos grupos del magisterio no será nada comparado con la resistencia que se dará en el día a día de la aplicación de esta ley, frente al hecho de que el marco laboral normativo de fondo no se modifica, de que hay una enorme cantidad de disposiciones complementarias que aún no existen, de que se le dan un cúmulo de responsabilidades a un organismo en proceso de reestructuración.
10. Finalmente, será bastante difícil transitar por esta reforma, de cara a una enorme expectativa generada que quizá quede en un intento más (de los muchos ya puestos en práctica) por mejorar el sistema educativo en los niveles básico y medio.

© Flacso México

Derechos reservados

La Ley General del Servicio Profesional Docente define el modelo de escuela y el perfil del docente

Claudia A. Santizo Rodall

Introducción

Es un consenso que la *evaluación del desempeño* de docentes y de escuelas debe ser realizada. Las diferencias surgen en el cómo, con qué propósitos y quién evaluará. Éstas son preguntas de fondo, ya que definen el modelo de escuela y las características de los docentes que se espera tener en el sistema educativo. Asimismo, una respuesta a estas preguntas definirá el estilo de gobernar en el sector educativo básico, es decir, establecerá la relación entre ámbitos de gobierno, diversas organizaciones y la sociedad; esta última a través de las comunidades escolares. Por lo anterior, un sistema de evaluación del desempeño como el que propone la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) no es un mecanismo meramente normativo o técnico, sino que definirá "la gobernanza o bien la distribución de la autoridad [...], normalizará prácticas idóneas de dirección [...] y fomentará la colaboración entre gobierno y diversas instancias de la sociedad" (Aguilar, 2006).

En un estudio sobre sistemas de evaluación en Europa y América Latina, Murillo *et al.* (2006) señalan que en diversos países se plantea la necesidad de construir sistemas de carrera docente, con el objetivo de ofrecer desarrollo profesional, mejorar el desempeño y crear condiciones de trabajo que ofrezcan satisfacción laboral a los docentes. Sin embargo, estos autores comentan que persiste una tendencia a entender el servicio de carrera como un aspecto administrativo con propósitos de control y sanción únicamente.

En ese sentido, señalan que para establecer un sistema de evaluación debe haber un amplio debate y aceptación, principalmente por parte de los docentes; esto porque se "evalúa el desempeño docente *con* el profesor, no contra él" (Murillo *et al.*, 2006: 34). Para ello consideran que se deben incluir procedimientos de autoevaluación y de participación en el proceso y, añaden, la condición de que la evaluación sea parte de políticas y estrategias de largo alcance (Murillo *et al.*, 2006).

© Flacso México

Modelo de escuela y evaluación del desempeño

Robalino (2005) señala que el modelo tradicional de escuela delimita el espacio de los docentes al salón de clase y les asigna un *papel pasivo* respecto de la gestión y la política educativa, aunque, paradójicamente, los docentes son los responsables de los resultados del aprendizaje de sus estudiantes.

Existen situaciones que modifican el papel tradicional del maestro: una es que el avance del conocimiento y los cambios en la tecnología requieren que los maestros actualicen sus conocimientos y métodos pedagógicos más rápidamente. Un ejemplo de ello es el cambio en el método pedagógico que señala la Reforma Integral de la Educación Básica (2009), en la que se introduce la enseñanza basada en competencias. Otra situación, que actúa en contra de la pasividad, es que el maestro está en posición de ejercer un liderazgo para coordinar esfuerzos con los padres de familia, a fin de vincular la educación que se recibe en la escuela con la educación en casa.

Una dimensión adicional —que debería ser inherente a la función docente— es trabajar colegiadamente esta habilidad, ya que se desarrolla de manera formal únicamente el Consejo Técnico Escolar, pero en la mayoría de las entidades federativas falta promover espacios para encuentros entre docentes de zonas y regiones. En el caso de los directores de escuela, el encuentro programado por el supervisor escolar se da en el Consejo Técnico de Zona. En el caso de los maestros frente a grupo, el trabajo colegiado busca superar la visión individual que tienen de sí mismos, para ubicar sus tareas como una función de la escuela; cuando esto ocurre, la escuela inicia su funcionamiento como una organización compleja capaz de aprender de su experiencia y del análisis de sus procesos.

En la práctica, este Consejo Técnico Escolar se reúne una vez al mes, el último viernes de cada mes, y dos obstáculos para su correcto funcionamiento son: *1)* que su agenda se ve saturada de temas diversos (administrativos y de logística) que restan preeminencia a los temas pedagógicos (por ejemplo, compartir métodos de enseñanza, comentar sobre problemas de aprendizaje de los niños y sobre la relación con los padres de familia para ayudar en el hogar a reforzar los aprendizajes, entre otros temas relevantes para la enseñanza), lo cual resta viabilidad y credibilidad a esta instancia colegiada; *2)* la otra dificultad es que se suspenden clases ese día, lo cual, ante los padres de familia, y la sociedad en general, resta legitimidad a este órgano colegiado.

La función del docente es multidimensional, pues incluye los siguientes elementos: *a)* conocimientos y competencias para la enseñanza en el aula, *b)* competencias para trabajar colegiadamente, *c)* liderazgo y relaciones con padres de familia, *d)* actitud y motivación para innovar y actualizar su formación.

Derechos reservados

En un modelo tradicional de escuela, la evaluación de la función docente se reduce a evaluar sus dimensiones básicas: sus conocimientos y el cumplimiento en la enseñanza del currículo. La evaluación del desempeño en un modelo de escuela diferente a la tradicional debe considerar las múltiples dimensiones de la función docente en los aspectos señalados.

Modelo de evaluación del desempeño

Murillo *et al*. (2006: 102) anotan las características de los modelos de evaluación del desempeño de maestros utilizados en países de América Latina y Europa. Comentan que no hay un modelo único, y los que analizaron combinan la evaluación de los siguientes componentes de la función docente:

– Aptitud y personalidad.
– Preparación de la enseñanza.
– Clima de aula y motivación de alumnos.
– Desarrollo de la docencia.
– Evaluación de alumnos.
– Relaciones con padres y comunidad.
– Cumplimiento de normas.

Estos criterios de evaluación consideran capacidades y competencias individuales de los docentes; sin embargo, faltaría considerar varios aspectos de la dimensión del trabajo colegiado, que también deberían realizar. Lo anterior, colocaría la evaluación del desempeño docente en el contexto del funcionamiento de la escuela como organización.

Los componentes de la evaluación del desempeño son de carácter cualitativo. Por ello, los instrumentos de evaluación son variados. Murillo *et al*. (2006: 103) señalan como los más usuales los siguientes:

– Observación en el aula.
– Entrevistas o cuestionarios al docente.
– Informe de la dirección del centro.
– Cuestionarios dirigidos a los alumnos o a sus familias.
– Test y pruebas estandarizadas.
– Portafolio del profesor.
– Pruebas de rendimiento a los alumnos.
– Procedimientos de autoevaluación del docente.

© Flacso México

Los instrumentos señalados indican que los participantes en la evaluación del desempeño son variados, lo cual implica combinar evaluación externa y *evaluación interna* de las escuelas. Para que la evaluación de cada criterio aporte evidencia sobre la calidad del trabajo realizado, expertos en pedagogía (maestros con experiencia) deberían especificar qué se espera de cada instrumento, por ejemplo, qué se incluirá en el portafolio para ser considerado como evidencia de trabajo individual y colegiado. Adicionalmente, Barrera y Myers (2011) señalan la necesidad de establecer un conjunto de estándares consensuados y reconocidos tanto por las autoridades como por los docentes. Además —subrayan Barrera y Myers— es esencial reconocer que un estándar se utiliza para calificar resultados, pero faltaría especificar cuáles son los procesos que permitirían arribar a dichos resultados y, más aún, que un estándar no debe fijar máximos posibles, sino también mínimos deseables.

Para que la evaluación del desempeño sea exitosa, se deben cumplir al menos dos tareas: *1)* el acompañamiento o asesoría constante a los docentes, directores y supervisores, entre otras figuras del sector educativo, y *2)* la evaluación debe formar parte de una planeación de mediano y largo plazo, en la que, expresamente, se establezcan objetivos de mejora para los docentes en cada escuela. De lo contrario la evaluación sólo tendría objetivos punitivos. Cabe señalar la experiencia del Programa Peer Assistance and Review (PAR), en Estados Unidos, cuyo objetivo es complementar la evaluación del desempeño con un esquema de acompañamiento y formación de maestros. En este caso intervienen las autoridades, los docentes, así como educadores universitarios, con el compromiso de no descalificar y castigar, sino de encontrar soluciones (Rockwell, 2013: 106).

Algunos de los componentes de la evaluación señalados por Murillo *et al.* (2006) son parte del sistema de evaluación docente incluidos en el Programa Nacional de Carrera Magisterial en México. En mayo de 2011, se realizó la más reciente reforma a este programa, con la cual se orientó el sistema hacia una evaluación de resultados cuya base es el logro académico de los alumnos. Así, al componente de "Logro académico de los alumnos" se le asignó un peso dos veces y media mayor que en los lineamientos de 1998; con lo cual pasó a significar la mitad del valor total de la evaluación del maestro.

Un aspecto novedoso de los cambios en los lineamientos de 2011 del Programa de Carrera Magisterial es que otorgan valor al trabajo colectivo o colegiado que realice el maestro a través del componente "Actividades curriculares". Éstas incluyen la participación en la elaboración del Plan Anual de Trabajo de la escuela, actividad que evalúa el Consejo Técnico. Este plan deberá ser también del conocimiento del Consejo Escolar de Participación Social. A estas actividades se les asignó un valor del 20% del total de la evaluación de los docentes (Santizo, 2012: 99-101).

Derechos reservados

Como resultado de los lineamientos de 2011, los componentes del Programa de Carrera Magisterial pasaron de 6 a 5, y sus valores cambiaron (respecto de 1998) de la siguiente manera:

- Preparación profesional: 5% (anteriormente era 28%).
- Formación continua: 20% (antes se denominaba "Cursos de actualización: 17%).
- Antigüedad: 5% (antes 10%).
- Actividades curriculares: 20% (antes Desempeño profesional: 10%),
- Logro académico de los alumnos: 50% (antes Aprovechamiento: 20%) y fue eliminado el factor grado académico, que tenía valor de 15% (Santizo, 2012).

Los modelos de evaluación docente no son independientes del modelo de escuela y del sistema educativo de cada país. En México, el sistema de evaluación que introdujo el Programa de Carrera Magisterial en 1993 fue resultado de acuerdos políticos previos entre la SEP y el SNTE, en los que predominaron los intereses sindicales, y fueron una condición necesaria para otorgar viabilidad a la puesta en marcha del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal en 1992. Sin embargo, las reformas a los lineamientos de carrera magisterial, en mayo de 2011, consideran una evaluación por resultados ("Logro académico de los alumnos") que derivó, en parte, de la constante crítica al sistema educativo nacional por los bajos resultados obtenidos por los alumnos en pruebas internacionales y nacionales.

Cabe anotar que el criterio "Logro académico de los alumnos" es parcial, porque tiene una orientación a resultados que, por su naturaleza, soslaya la cuestión de los procesos para lograr buenos resultados académicos, por lo que sería deseable que diversos procesos que ocurren en el aula y en el trabajo colegiado que se desarrolla en la escuela se incluyeran, con pesos o valores importantes para la evaluación docente en la LGSPD de 2013.

El modelo de escuela pública en la reforma educativa de 2013

La LGSPD tiene tres elementos destacables: en primer lugar, el criterio de permanencia en el servicio, sujeto a una evaluación del desempeño cada cuatro años, acompañada de la sanción de retirar el nombramiento si no se pasa esta evaluación en la tercera ocasión, en la que los criterios para esta evaluación serán definidos posteriormente.

© Flacso México

En segundo lugar, la LGSPD considera un mecanismo de mejora de la práctica profesional. En este caso, se considera aplicar *una evaluación interna* de los docentes, coordinada por el director en la que los docentes deberán participar. El objetivo es establecer compromisos verificables de mejora. Sin embargo, esta ley señala que este procedimiento no causará sanciones ni tendrá consecuencias administrativas o laborales. Con esta decisión de no incluir sanciones, se debilitan, sin lugar a dudas, tanto las capacidades de gestión escolar como las posibilidades de ejercer la autonomía, o la toma de decisiones de los centros escolares.

En tercer lugar, en el tema de la formación continua se establece que el Estado proveerá opciones de formación, actualización, desarrollo profesional y avance cultural. En este caso, los docentes y directivos podrán elegir programas o cursos de acuerdo a las necesidades y resultados de la evaluación de los docentes. Aún falta por definir aspectos clave del sistema de evaluación del desempeño, lo cual será la primera tarea del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Conclusiones

Considero que el tipo de escuela que se busca construir para los siguientes años se definirá con la respuesta a las preguntas que formulé al inicio de este análisis, es decir, se debe aclarar el cómo o los procesos de la evaluación, así como sus objetivos y quiénes harán las evaluaciones.

En primer lugar, esperaría que la evaluación del desempeño que se establezca considere las cuatro dimensiones de la función docente señaladas previamente: a) conocimientos y competencias para la enseñanza en el aula, b) competencias para trabajar colegiadamente, c) liderazgo y relaciones con los padres de familia y d) actitud y motivación para innovar y actualizar su formación.

No es suficiente evaluar estas dimensiones si no se establecen los incentivos para que los maestros y las escuelas (o el colegiado de maestros y su director) orienten sus esfuerzos hacia las actividades prioritarias establecidas por el sistema educativo. Es decir, el sistema de evaluación docente necesita formar parte de una planeación a mediano y largo plazos, tanto de las escuelas como del sistema educativo, en la que se establezcan los parámetros sobre los cuales se realizará una evaluación del desempeño del sistema educativo en su conjunto.

En segundo lugar, la evaluación es un componente de la planeación, cuyo propósito es la mejoría; es decir, la evaluación del desempeño debería ser un instrumento de trabajo para los docentes, las escuelas y el propio sistema de educación pública. En este sentido, los periodos para la evaluación individual,

Derechos reservados

cada cuatrienio, no responden a una necesidad de evaluar para mejorar, sino que parecen responder a la necesidad de colocar una temporalidad a una sanción por no aprobar una evaluación.

La evaluación del desempeño, de acuerdo con las múltiples dimensiones de la función docente, no se puede reducir a una evaluación por resultados (con base en el "Logro académico de los alumnos"), y tampoco se puede reducir a una evaluación de conocimientos de los maestros. La evaluación del desempeño es multidimensional y de carácter cualitativo, por lo que requiere de procesos en los que intervengan múltiples actores.

La brecha entre el propósito de la evaluación y las normas que la regulan se abre más al considerar la evaluación interna contemplada en la LGSPD. Esta evaluación interna se entiende que se realizará en cada escuela y la LGSPD señala que esa evaluación es obligatoria para los docentes, pero no se acompaña de consecuencias administrativas o laborales que otorguen credibilidad a su carácter obligatorio.

La *evaluación interna* es un posible espacio para una evaluación colegiada coordinada por el director. Para ser consistente con el decreto de febrero de 2013, que establece que se fortalecerá la autonomía de gestión de las escuelas, los directores y el colectivo de maestros deberían contar con un espacio de evaluación, cuyos resultados tengan consecuencias administrativas y laborales, pues ello tendría un importante efecto: asignar recursos a las escuelas para que los procedimientos de evaluación interna generen compromisos de mejora a partir de sus necesidades. Por ello, las sanciones por no participar en los procesos y por no cumplir los compromisos de mejora asumidos le darían fuerza a las capacidades de gestión de cada escuela. Esto es, al no tener consecuencias la evaluación interna, la LGSPD está limitando, en los hechos, las funciones y capacidades de dirección y liderazgo de las escuelas.

Hasta el momento, el sistema de evaluación del desempeño perfila un modelo de escuela con un control centralizado, con reducidos espacios para generar procesos de evaluación, de autoevaluación y de realizar acciones de mejora desde la propia escuela.

El INEE habrá de definir el esquema de evaluación del desempeño para que subsane algunas fallas que presenta la LGSPD. Sin embargo, esta ley ya está marcando restricciones a las capacidades de las escuelas; de modo que será necesario modificarla en algún momento no muy lejano.

Los sistemas de evaluación del desempeño docente señalados en el estudio de Murillo *et al.* (2006) ponen mucha atención a su propósito no punitivo. Conviene reconocer de manera explícita el posible efecto de la evaluación en la estabilidad laboral de los docentes; por lo cual se debe ser extremadamente explícito para ubicar la evaluación del desempeño docente (y también de

© Flacso México

la escuela) dentro de un esquema de acompañamiento, formación y mejora continua de los docentes.

Este cuidado extremo que debe tener la LGSPD y su legislación reglamentaria, para señalar los objetivos de la evaluación del desempeño docente, obedece a la necesidad de institucionalizar un tipo de *gobernanza* en el sector educativo que requiere, como está implícito en el término, de la *colaboración* de los docentes para lograr objetivos de mejoramiento en la calidad de la enseñanza de los alumnos; pero además se requiere que los objetivos se establezcan por consenso en cada comunidad escolar. La colaboración implica, entonces, establecer derechos y obligaciones, pero también generar confianza (con base en la información sobre las condiciones, las reglas y el comportamiento de los demás) y establecer compromisos entre las autoridades educativas en todos los ámbitos del sistema educativo nacional y los docentes.

Fuentes

Aguilar V., Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.

Barrera, Iván y Robert Myers (2011). "Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate", PREAL, documento núm. 59.

"Decreto por el que se reforman los artículos 3o 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 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero de 2013.

Ley General del Servicio Profesional Docente. México, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013.

Murillo T., F. Javier, Verónica González y Héctor H. Rizo M. (2006). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre cincuenta países de América y Europa*. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.

Robalino C., Magaly (2005). "¿Actor o protagonista? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente", *Revista de PRELAC*, núm.1 (julio).

Rockwell, Elsie (2013). "La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa", en Rodolfo Ramírez (coord.). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Santizo R., Claudia A. (2012). *Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica en México*, México, UAM Cuajimalpa/Juan Pablos.

Derechos reservados

Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente

Alberto Arnaut Salgado

En febrero de 2013, se reformaron los artículos 3.º y 73.º constitucionales para crear el Servicio Profesional Docente (SPD) de la educación básica y media superior. La reforma también otorgó autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y nuevas atribuciones para participar en el diseño, regulación y cooperación del SPD, así como para construir y coordinar el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación.[1] En septiembre de este mismo año fueron promulgadas algunas reformas a la Ley General de Educación (LGE) y dos nuevas leyes: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). Para terminar de constituir el SPD, aún se requiere que los estados adecuen sus marcos normativos y las normas reglamentarias, el andamiaje institucional, y otros dispositivos administrativos y técnicos que deberán ser definidos y construidos por la SEP, el INEE y las autoridades educativas locales.

Las reformas se anunciaron como una "reforma educativa", aunque en estricto sentido es una reforma principalmente administrativa y laboral. No obstante, cabe reconocer la audacia política de denominarla así, pues la opinión pública suele ver con mejores ojos una reforma educativa (que muestra la intención de mejorar la calidad de un servicio valioso) que una reforma laboral (relacionada con pérdida de derechos). Por lo mismo, quienes critican o se oponen a una reforma educativa tienen menos probabilidades de concitar el favor del público y, por el contrario, pueden ser descalificados como retrógradas o cómplices del sistema vigente.[2] Además, esa denominación encierra la

1 En este ensayo sólo se intentará un primer análisis del SPD en la educación básica, dejando para después o en mejores manos el análisis del SPD en la educación media superior. También se dejan de lado otros temas afectados o introducidos por la reforma en curso, como la gratuidad educativa, la autonomía de gestión de las escuelas, la autonomía constitucional del INEE y el sistema nacional de evaluación educativa.

2 Una retórica análoga —que quiere ser más o menos neutra— se ha construido para promover otras reformas llamadas "modernizadoras" y "estructurales". ¿Quién no estará a favor de la modernización y de una reforma estructural?

© Flacso México

promesa de una reforma educativa que ha de cumplirse y, sin duda, la puesta en vigor de un buen SPD contribuirá a su cumplimiento.

El SPD afecta principalmente a cuatro aspectos del ámbito laboral de los docentes de educación básica: el ingreso, la movilidad, la permanencia y el reconocimiento de los maestros, sobre todo de los futuros maestros. El personal docente de educación básica quedará sometido a una doble regulación: *a*) *La laboral*, que está plasmada en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución y en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) (y las disposiciones equivalentes de cada entidad) y, de manera supletoria, en el apartado "A" de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo (LFT) y los contratos, convenios o minutas que firmen las autoridades educativas con la representación sindical. *b*) *La profesional*, que comenzó a quedar plasmada en las recientes adiciones que se hicieron a los artículos 3º y 73º de la Constitución y a la LGE, así como dos nuevas leyes, la LINEE y la LGSPD, que se completará con las normas que resulten de la adecuación del marco normativo de los estados y de otras disposiciones que serán determinadas por el INEE y las autoridades educativas.[3]

La doble regulación de los docentes de educación básica será análoga (no podría ser ni sería deseable que fuera exactamente igual) a la doble regulación del personal académico de las instituciones públicas de educación superior (IES), vigente desde hace más de tres décadas.[4] La reforma de 1980 se

---

3 Como todos sabemos, los docentes de educación básica de las escuelas públicas ahora no sólo están regulados por un marco jurídico laboral, sino también por un marco jurídico administrativo muy complejo y heterogéneo (general, federal y estatal). Sin embargo, para abreviar y facilitar este primer análisis, por ahora sólo se contempla el marco jurídico laboral y el nuevo que se quiere profesional. Esto se hace así a sabiendas de que la nueva normatividad del SPD tendrá un carácter esencialmente administrativo, y de que, en estricto sentido, el empleo docente quedará regulado por tres tipos de marcos jurídicos interrelacionados (administrativo, laboral y profesional) de distintos alcances (general, federal y estatal). Además, persistirán y surgirán algunos rasgos distintivos en el marco jurídico de cada una de las 32 entidades federativas. En fin, al archipiélago jurídico que ahora regula el empleo docente habrá que agregar el que se está construyendo para el SPD en el ámbito general, federal y en cada entidad federativa.

4 Las dos regulaciones del personal académico de las IES son *a*) *La laboral*, contenida en el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, la LFT y los contratos colectivos de trabajo firmados entre cada IES y la representación sindical del personal académico de cada institución. *b*) *La académica*, derivada de las adiciones que se introdujeron al artículo 3º constitucional y a la LFT en 1981, y los Estatutos del Personal Académico expedidos por cada IES. Después se agregaron una serie lineamientos de diversos programas que regulan y han influido en distintos aspectos del trabajo académico. Son programas asociados al pago por mérito y apoyos extraordinarios en función de la cantidad y calidad de la docencia, la investigación, la formación y otras actividades académicas. Algunos de estos programas son definidos y gestionados por cada IES (estímulos a la docencia, dirección de tesis y tutorías) y otros son definidos y gestionados por dependencias y organismos externos (como la SEP y el Conacyt), entre los que están el SNI, Promep, apoyos para desarrollar proyectos de investigación y becas para estudios de posgrado).

Derechos reservados

realizó, según quienes la promovieron, para deslindar lo laboral de lo académico y, en efecto, se deslindaron ambos campos, pero no fue un mero deslinde, sino también el traslado parcial de algunos aspectos de lo laboral a lo académico, como fueron el ingreso, la movilidad, la permanencia y el reconocimiento del personal académico de las IES públicas. Difícilmente se hubieran podido deslindar de otra manera. Lo mismo ocurrirá con los maestros de educación básica.[5]

Aparentemente, estamos viviendo el final de una larga etapa en la historia del magisterio y el comienzo de otra. Está terminando la era de los trabajadores de la educación y comenzando la de los profesionales de la educación.[6]

---

5 El personal docente de las escuelas oficiales permanecerá regulado por el marco jurídico laboral y administrativo vigente en todos aquellos aspectos que no fueron tocados —modificados o derogados— por el nuevo marco constitucional y legislativo del SPD. Es muy posible que las consecuencias derogatorias del nuevo marco jurídico del SPD sobre el antiguo marco jurídico (laboral y administrativo) de los maestros sean mayores que las que tuvo, en su momento, el marco jurídico para regular a los académicos de las IES. Sin embargo, aún existen dudas sobre las consecuencias derogatorias del nuevo marco constitucional y legislativo del SPD. Esto merece un análisis más detenido sobre algunos temas que rebasan los saberes del autor: la jerarquía de las normas, el principio de no retroactividad de las leyes, algunas aparentes contradicciones dentro de la LGSPD (por ejemplo, en torno a algunas definitividades que no lo son tanto) y en torno a algunas expresiones como "sin responsabilidad para la autoridad" y "sin que medie una previa resolución del TFCA". La mayoría de estas dudas plantean una serie de interrogantes acerca de cuáles normas prevalecerán en algunos temas que preocupan particularmente a los maestros en servicio.

6 En otro trabajo reciente he analizado con mayor detalle el significado histórico de esta transformación ("Los maestros: trabajadores y profesionales de la educación", notas para una conferencia en El Colegio de México (15 de abril de 2013) y el Senado de la República (13 de junio de 2013). En aquel ensayo y en éste me refiero a los "trabajadores de la educación" y a los "profesionales de la educación" como dos "tipos ideales históricos" que se construyeron bajo la inspiración de Max Weber, a partir de los énfasis que el Estado y los líderes del magisterio han intentado imprimir a la regulación de los maestros oficiales en distintas épocas (profesional o laboral), y a la organización colectiva de los maestros (asociación profesional o sindicato). Por supuesto, los dos "tipos ideales históricos" ("profesionales" o "trabajadores") se construyeron descartando otras posibilidades constructivas, como por ejemplo la de caracterizar a los maestros como una "burocracia profesional" o como "empleados públicos", pues el magisterio de las escuelas públicas siempre ha sido eso, lo siguió siendo después de que pasó a ser regulado también por un marco jurídico laboral (1938) y lo seguirá siendo aún después de que pasó a ser regulado por la LGSPD (2013). Aún más, se hizo distinción entre "los trabajadores" y "los profesionales" sólo para la exageración conceptual típico ideal, a sabiendas de que el marco jurídico del "servicio profesional docente" que ahora se construye tiene un carácter esencialmente administrativo. Casi es innecesario decir que la referencia a estos "tipos ideales históricos" no significa que en cada época la realidad de los maestros haya correspondido literalmente —o exclusivamente— a los rasgos de cada uno de ellos. Se resaltan o se llama la atención sobre algunos de los rasgos de la realidad del magisterio simplemente para tratar de comprenderla mejor. Si lo logramos o no, eso se verá hasta el final. En un ensayo de hace tiempo analicé la lógica y el sentido de la construcción de los tipos ideales weberianos (Alberto Arnaut, *Los tipos ideales de la dominación en Max Weber*, México, Flacso México, 1984).

© Flacso México

Rasgos del Servicio Profesional Docente

Uno de los rasgos que más llaman la atención del SPD que se construye ahora es el acentuado centralismo de su estructura, organización y operación. A tal grado que, en varios aspectos, la relación entre el gobierno federal y los estados aparece como una relación de suprasubordinación dentro de una estructura administrativa centralizada de un Estado unitario, y no como una relación intergubernamental entre dos órdenes de gobierno de un Estado federal.

Otro de los rasgos es la acentuada unilateralidad en el diseño de los principales dispositivos, organización y operación del SPD, tanto en lo que se refiere a la evaluación como a la gestión del personal docente. No se refiere la unilateralidad como añoranza de la antigua bilateralidad entre la autoridad y la representación sindical, que había que acotar para construir el SPD. Se apunta sólo para llamar la atención sobre el hecho de que, hasta ahora, predominan las decisiones unilaterales de las autoridades, sin que se prevea la participación de los docentes en la construcción de los dispositivos, organización y operación de su nueva profesionalidad. En este aspecto, existe una notable diferencia entre el nuevo SPD y los estatutos del personal académico de educación superior, que se diseñaron, estatuyeron y operan con una amplia participación de los académicos mismos.

Un tercer rasgo es que en la LGSPD son más visibles los dispositivos de control y los incentivos negativos que los dispositivos e incentivos positivos para el desarrollo profesional de los maestros. Tal vez esta percepción se atenúe con la definición del Programa de Reconocimiento que reemplazará al Programa de Carrera Magisterial.

Estos tres rasgos (centralismo, unilateralidad y mayor visibilidad de los incentivos negativos) nos revelan una profunda desconfianza que los responsables de tomar decisiones tienen por los maestros y los gobiernos de los estados. Esta desconfianza también se ha expresado en el proyecto de recentralizar la administración de la nómina del personal docente federalizado, es decir, del personal docente que fue transferido a los estados en 1992.

Otro de los rasgos llamativos del SPD es el énfasis dado a la evaluación. Muy rápido pasamos de un sistema educativo que no era evaluado a un sistema hiperevaluado. De la evaluación para seleccionar alumnos, pronto se pasó a la evaluación diagnóstica, a la evaluación para carrera magisterial, a la evaluación para reclutar maestros, hasta llegar a una etapa en la que la evaluación pasó a ser relevante principalmente para el golpeteo político mediático en la disputa por la educación entre la SEP, el SNTE y los empresarios. La evaluación está tan omnipresente en la nueva LGSPD que —como han apuntado varios estudiosos— la profesionalización del magisterio aparece como una especie de

Derechos reservados

sinónimo de la evaluación del magisterio.[7] Esta confusión tuvo una de sus expresiones más difundidas en los encabezados y entradas de los noticieros y la prensa el día que se aprobó la LGSPD: "Se aprobó la ley de evaluación de los maestros".[8] Esta simplificación —a pesar de que se apoya parcialmente en la normatividad del SPD— no expresa cabalmente las posibilidades que se han abierto para el desarrollo profesional de los docentes y, además, desperdicia el nombre, mucho mejor, de la ley: Servicio Profesional Docente.

El centralismo y la unilateralidad parecen contradecir otros proyectos introducidos por la reciente reforma constitucional, como la autonomía de gestión de las escuelas, que ya quedó esbozada en una de las adiciones a la LGE. Aún más, el modelo de formación continua plasmada en la LGSPD, de carácter voluntario y que privilegia la formación en la práctica, en la escuela, parece contradicha por el sometimiento de los maestros a programas de regularización y tutoría obligatorias que serán definidos unilateralmente por la autoridad. Una regularización y tutoría respaldada por un incentivo negativo o punitivo: el despido. Es el mismo castigo que se propone para quienes se nieguen a someterse a algunas de las evaluaciones de desempeño.[9]

Finalmente, estos rasgos del SPD nos revelan que se han comenzado a transformar no sólo algunos aspectos esenciales del antiguo marco jurídico laboral histórico, sino también la estructura, la distribución de competencias educativas entre el gobierno federal y los estados, que comenzó a construirse con la federalización de 1992 y la LGE de 1993.

---

7 Ricardo Raphael (ponencia en el Senado y artículo de *El Universal*) y varios artículos de Manuel Pérez Rocha.

8 Estos encabezados de los medios fueron consecuencia —y, en algunos casos, parte— de una estrategia mediática que buscó y consiguió reducir la complejidad del diseño del SPD a un dilema simplificador entre quienes aceptan la evaluación (los medios de comunicación) y quienes rechazan la evaluación (los maestros y su representación sindical). Éste es un falso dilema que sólo sirvió como arma discursiva para acallar o desacreditar cualquier rechazo, crítica o propuesta sobre el SPD y sobre las evaluaciones que en este país han sido, como la prueba ENLACE y la Evaluación Universal, que ya pasaron a mejor vida.

9 Incluso, en caso de que los maestros no se sometan al programa de regularización y a la tutoría, se prevé un castigo más severo e inmediato para los maestros, que cuando reprueba una de las tres evaluaciones de su desempeño durante la plaza inicial (no serán despedidos y se les ofrece la posibilidad de someterse a una segunda evaluación) o que cuando se reprueban las tres evaluaciones del desempeño (tampoco serán despedidos y se les ofrece la posibilidad de regresar a la función anterior, desempeñar otra función en la gestión del sistema o acogerse a un programa de retiro voluntario). Por eso pensamos que el sometimiento al programa de regularización y a la tutoría, así como el sometimiento a las evaluaciones de desempeño aparecen más como dispositivos de control disciplinario sobre el magisterio que como dispositivos para promover su desarrollo profesional.

© Flacso México

Recentralización y centralización

En los discursos de presentación de las iniciativas de las reformas constitucionales y legislativas se puso mucho énfasis en que la reforma buscaba principalmente recuperar para el Estado la rectoría de la educación, que había caído, entregado o perdido a manos del SNTE. Sin embargo, cuando nos asomamos al contenido de estas reformas, vemos que, por lo pronto, el gobierno federal tiende a recuperar, más que la rectoría de la educación, el control administrativo por parte del gobierno federal de las plazas docentes que habían caído bajo la influencia sindical y que hasta ahora han estado principalmente bajo la regencia de los gobiernos estatales. Hasta ahora no se ha avanzado hacia la recuperación de la rectoría de la educación, sino hacia el control nacional y centralizado de las plazas docentes.

Por un lado, mediante la LGSPD, el gobierno federal quiere recuperar el control del ingreso, la movilidad, el reconocimiento y la permanencia del personal docente que transfirió a los estados con la federalización de 1992, incluso del personal docente que ha estado bajo la administración directa de los gobiernos estatales desde mucho antes de la federalización. El control se ejercerá sobre los estados mediante diversos dispositivos, como la definición y autorización central (por la SEP y el INEE) de lineamientos para muchas cosas, los perfiles, parámetros, indicadores, calendarios de evaluación, autorización de las convocatorias de concursos, validación de los concursos y evaluaciones operadas por las autoridades educativas locales. Desde el centro nacional se busca el control de los estados y, a través de éstos, se quiere llegar hasta los supervisores, las escuelas y los maestros.

Del otro lado, a través de la LGSPD y la iniciativa de Ley de Coordinación Hacendaria, el gobierno federal quiere recuperar el control del uso y destino que se da a los recursos humanos y financieros de la educación básica. Esto se hará mediante los dispositivos estratégicos del nuevo SPD y, además, la construcción del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), cuyos principales componentes serán la definición de la estructura ocupacional y la información de la plantilla del personal de cada una de las escuelas públicas del país (federales, estatales y municipales). La pinza de control tal vez se cerrará, en el caso del magisterio federalizado, mediante la recentralización de la nómina.

Lo anterior afectará principalmente la gestión del personal docente y los recursos financieros federalizados y, aunque en menor medida, también impactará en la gestión del personal docente de los subsistemas educativos estatales (sostenidos con recursos financieros propios de cada estado).

Si se consuma la recentralización de la nómina de los maestros federalizados, el pago se hará a los maestros desde la SEP, "por cuenta y orden" de los

Derechos reservados

gobiernos de los estados. La SEP pedirá a la Tesorería de la Federación realizar el pago electrónico de sueldos a los maestros federalizados de todo el país, a través del sistema bancario. Con este fin, los estados entregarán a la SEP toda la información relacionada con la nómina y los datos se registrarán en el SIGED. Esta información también tendrá que ser valorada por la SHCP.[10] Sin que los maestros federalizados salgan de la administración directa y la dependencia laboral de los gobiernos de los estados, el gobierno federal reasumirá uno de los aspectos esenciales de cualquier administración de personal: el pago de sueldos. Pero, en este caso, el gobierno federal pagaría el sueldo a sus exempleados.

Con la recentralización de la nómina, se busca combatir la falta de transparencia y los desvíos de recursos del FAEB a otros fines, y se busca terminar con la doble negociación salarial (SNTE-SEP y SNTE-estados). Es muy probable —aunque no absolutamente seguro— que se logre el primero de los objetivos, pues la administración federal cuenta con mejores sistemas de transparencia y rendición de cuentas que las administraciones estatales. Sin embargo, hasta donde se observa, difícilmente se logrará el segundo de los objetivos. Por el contrario, es muy probable que la recentralización de la nómina provoque un efecto contrario al perseguido y que, en vez de terminar con la doble negociación salarial, termine promoviéndola. Esto puede suceder, entre otras razones, porque no hay manera de evitar que las autoridades educativas locales continúen negociando con la representación sindical (nacional y estatal), en paralelo o después de la negociación nacional entre la SEP y el SNTE. Incluso la recentralización de la nómina puede convertirse en una convocatoria para que los maestros de todo el país vengan a visitarnos al Distrito Federal cada año para plantear sus demandas al gobierno federal. Tal vez pronto los maestros del sur-sureste de la CNTE, que vienen a la ciudad de México año con año, sean acompañados por maestros de otras secciones del SNTE.[11]

---

10 Para recentralizar la nómina el FAEB se convertirá en FONE. La recentralización de la nómina busca transparentar y evitar el desvío de recursos en el gasto estatal del FAEB (detectados por la Contaduría Mayor de Hacienda) y terminar con la doble negociación salarial (SNTE-SEP y SNTE-estados), que tiende a ahogar las finanzas estatales, y construir una sola negociación nacional (SNTE-SEP/estados). Hasta donde se observa, esta reforma no atiende uno de los reclamos más fuertes de algunos estados: el remplazo de la fórmula de distribución de los recursos del FAEB (introducida en 2007), que beneficia a los estados con mayor población urbana (los estados más ricos) y castiga principalmente a los estados con mayor población rural e indígena (entre los que están la mayoría de los estados más pobres). El carácter regresivo de la fórmula vigente del FAEB ha sido probado y analizado con rigor por Carlos Mancera (*Educación*, t. 7 de la col. "Los grandes problemas de México", El Colegio de México).

11 La recentralización de la administración de la nómina será compleja en su diseño, organización y operación. Además de conciliar la nómina estatal con los criterios y la información de la SEP y la SHCP, habrá que identificar y deslindar la parte de los sueldos y prestaciones de los maestros federalizados que se cubren con fondos federales (que en realidad son recursos nacionales que cada año se transfieren a

© Flacso México

Estos procesos centralizadores y recentralizadores modificarán significativamente el modelo de gestión del sistema nacional de educación básica que comenzó a construirse con el ANMEB en 1992 y la redistribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno de la LGE de 1993. Se centraliza a los maestros estatales y se recentraliza a los maestros federalizados.[12] Algunas de las atribuciones que ahora se otorgan al gobierno federal, en lo que se refiere al magisterio federalizado, habían sido transferidas a los estados hace apenas

---

los estados) y la parte que se cubre con fondos de origen estatal. Cabe preguntarse si los sobresueldos y compensaciones otorgados a los maestros federalizados seguirán siendo administrados por una especie de nómina estatal paralela a la nómina principal que volverá a ser administrada por el gobierno federal. También habrá que clarificar la parte del FAEB que los estados destinan no al gasto de los servicios educativos federalizados, sino de otros servicios educativos estatales y aún de otros rubros del gasto estatal. En 1992, se descentralizó la administración de la nómina del magisterio federal que pasó a depender de los estados, entre otras razones, porque la SEP nacional afrontaba crecientes problemas en la gestión de la nómina del personal docente y no docente que estaba bajo su administración directa en todo el territorio nacional (como eran retrasos e inconsistencias derivados del burocratismo y las fallas en los flujos de información). Veinte años después, se recentraliza la administración de la nómina, otra vez por fallas e inconsistencias en los flujos de información, pero ahora en las administraciones educativas de los estados y, además, para evitar el desvío de recursos por parte de los gobiernos estatales. No es seguro que, veinte años después, la SEP nacional haya fortalecido su capacidad para administrar con mayor eficiencia y eficacia una nómina que se ha multiplicado casi por dos y que, además, tendrá que gestionar "por cuenta y orden" de los gobiernos estatales (de los cuales seguirá dependiendo administrativa y laboralmente el personal federalizado). Para afrontar este reto, tal vez la SEP nacional está apostando a un componente con el que no contaba antes: el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), que será alimentado en tiempo real —bueno, eso se espera— por las administraciones educativas de los estados. No obstante, es probable que la recentralización de la nómina provoque un burocratismo aún mayor que el que se intentó superar con la federalización, debido a la participación de tantos actores: al menos tres instancias federales (SEP, SHCP y TF) y aún no se sabe cuántas en cada estado. También es muy probable que surjan tensiones entre la SEP y los gobiernos de los estados, durante el arranque de su implementación y aún en su operación posterior. Por lo pronto, la recentralización de la nómina ya fue aprobada por la Cámara de Diputados (octubre de 2013), aunque con una decisión sabia: uno de los transitorios de la Ley de Coordinación Hacendaria dispuso que entrara en vigor hasta el año fiscal de 2015. Ojalá que esta sabiduría se conserve y Congreso de la Unión siga aplazando para la eternidad la entrada en vigor de la recentralización de la nómina del personal federalizado.

12 Las vueltas que da la vida. En 1992 se descentralizó la SEP, entre otras razones, para construir una relación más manejable entre las autoridades educativas y la representación sindical, así como para aumentar la participación de los gobiernos estatales en la gestión del sistema educativo. Ahora, veinte años después, se tiende a recentralizar y a centralizar algunos aspectos de la gestión del personal docente de los sistemas educativos estatales, para deslindar los campos entre la autoridad y la representación sindical y, además, para fortalecer la capacidad del gobierno federal para regular y contener las demandas y movilizaciones sindicales, sobre todo, aunque no se diga, en el territorio del magisterio disidente; además, se recentraliza la nómina federalizada para ejercer un mayor control federal sobre las administraciones educativas estatales que, en algunos casos, han sido proclives a desviar el destino de los fondos federalizados (hacia otros rubros del gasto educativo y aun hacia rubros no educativos) y han mostrado cierta ineficacia para contener las demandas sindicales dentro de los márgenes presupuestales del FAEB y de los recursos financieros de origen estatal.

Derechos reservados

dos décadas y, otras, en lo que respecta al magisterio estatal, eran atribuciones que tenían los estados desde la primera Constitución federal de 1824.

Los estados

El nuevo marco constitucional y legislativo otorga a las autoridades educativas federales las atribuciones estratégicas en la organización del SPD, como los lineamientos, perfiles, parámetros, indicadores, autorizaciones y vigilancia.

A su vez, a las autoridades educativas locales les otorga atribuciones principalmente operativas: elaborarán las convocatorias para los concursos de ingreso o promoción conforme a los lineamientos, perfiles, parámetros e indicadores que serán definidos por las autoridades federales. Los gobiernos estatales sólo podrán publicar las convocatorias con la previa autorización de la SEP y los concursos se llevarán a cabo bajo la vigilancia y la validación del INEE. A las autoridades educativas locales también les corresponde la tarea de reclutar a los evaluadores y evaluar a los maestros (conforme a los lineamientos, perfiles, parámetros e indicadores definidos por las autoridades federales).

Las autoridades educativas locales tienen alguna posibilidad de intervenir (mediante propuestas no vinculantes) en la definición de los dispositivos de las evaluaciones y convocatorias asociadas al SPD. Los gobiernos, autoridades educativas locales y las legislaturas de los estados conservan cierto margen de maniobra para adecuar el marco jurídico estatal al nuevo marco jurídico nacional del SPD, aunque con las limitaciones que éste les impone. Las autoridades educativas locales también conservan bajo su responsabilidad la grata tarea de extender los nombramientos a los maestros, así como la ingrata de despedir a otros.

Por otra parte, las autoridades educativas locales conservan todas las atribuciones administrativas y laborales que no se reformaron, derogaron u otorgaron al gobierno federal por el nuevo marco jurídico constitucional y legislativo del SPD. Por ejemplo, la LGSPD atiende muy poco el tema de la adscripción de los maestros, directores y supervisores a una escuela u otro centro de trabajo. La LGSPD se limita a disponer que los cambios de adscripción no deberán hacerse durante el ciclo lectivo, sino en el interludio entre el final y el comienzo de un año lectivo; además, reserva a los directores escolares una especie de reserva de derecho de admisión y de expulsión de los maestros que sean adscritos por la autoridad a sus respectivas escuelas. Todos sabemos que es más probable que ocurra un cambio de adscripción que un ascenso en el escalafón tradicional. Además, a menudo, para los maestros un cambio de adscripción de un centro de trabajo a otro (por ejemplo del campo a la ciudad) es tan importante o más que cualquier ascenso escalafonario (a director o supervisor) o

© Flacso México

reconocimiento (como sería el ingreso, la permanencia y ascenso en la carrera magisterial). Esto es así, entre otras razones, porque esos cambios de adscripción generalmente están asociados a un mejoramiento de sus condiciones de trabajo y de la calidad de vida de su familia, y porque esos cambios sociodemográficos suelen aumentar sus probabilidades de ascender en el escalafón y en la carrera magisterial (que pronto será reemplazada por el Programa de Reconocimiento dentro del SPD).

Ya sabemos más o menos la distribución de competencias entre las autoridades educativas federales y las autoridades educativas locales en torno al SPD. De igual manera ya sabemos que el INEE (un órgano con autonomía constitucional) y la SEP (a través de un órgano desconcentrado) se encargarán de ejercer las atribuciones reservadas al gobierno federal por el SPD. Algo sabemos también sobre las atribuciones de cada uno de estos órganos federales. Sin embargo, muy poco o nada sabemos sobre cómo adecuarán los estados su marco jurídico al nuevo marco jurídico nacional, y menos aún sobre el andamiaje institucional encargado de ejercer las atribuciones reservadas a los estados para la organización y operación del SPD.

Tal vez quienes toman decisiones de repercusión nacional ya tienen una idea, incluso algunos proyectos "tipo" para proponérselos a los estados. Sin embargo, aún no sabemos hasta dónde los estados estarán en condiciones de adoptar o adaptar el modelo que se les proponga. Tal vez los responsables de la toma de decisiones y los gobiernos estatales ya saben lo que quieren construir en el ámbito de cada estado y hasta dónde quieren llegar; sin embargo, ni siquiera ellos saben hasta dónde podrán llegar.

Lo bueno, lo malo y lo feo

En un balance inicial y preliminar sobre el SPD que se encuentra en construcción, podríamos decir que lo mejor de todo es que se ha abierto el camino hacia una mejor distinción entre los asuntos laborales y profesionales del personal docente de educación básica, y entre la autoridad educativa y la representación sindical. Además, se ha abierto la posibilidad de construir un servicio profesional docente que introduzca un sistema más objetivo y pertinente para seleccionar a los mejores aspirantes para ingresar al servicio docente, para promoverlos al desempeño de las funciones de dirección, supervisión y de apoyo técnico pedagógico a las escuelas, además de reconocer los esfuerzos que hagan para mejorar su formación y el desempeño de sus funciones.

Otro rasgo positivo es que la LGSPD plantea una estrategia flexible y pertinente para formalizar la función de apoyo técnico pedagógico (ATP), abriendo

Derechos reservados

a los docentes y directivos la posibilidad de acceder temporal o permanentemente al desempeño de esa función. Finalmente, los que ingresen al ATP tienen la posibilidad de salir del limbo profesional, administrativo y laboral en que se encuentran desde hace décadas, a pesar de que desempeñan una función esencial para la operación e innovación del sistema educativo.

Otro rasgo positivo es que se tienden puentes entre el nuevo SPD y los derechos adquiridos de los maestros que actualmente se encuentran en servicio con plaza definitiva, incluso de los maestros que sólo cuentan con una plaza provisional, ofreciéndoles la posibilidad de consolidar su situación laboral, obteniendo la definitividad por la ruta de la evaluación del desempeño (sin necesidad de participar en los concursos públicos y abiertos). En este punto cabe reconocer que quienes toman decisiones hayan rechazado las propuestas que buscaban una ruptura más radical entre ambos órdenes (el profesional y el laboral), asimismo que atendieran las inquietudes y reclamos del magisterio en este aspecto. Aquí habrá que reconocer también a los maestros movilizados en las calles de la ciudad de México y otras ciudades de otras regiones del país.

Por el contrario, uno de los rasgos menos atractivos de la LGSPD es que, hasta ahora, son mucho más visibles las normas referidas al control, la evaluación y los incentivos negativos. Por el contrario, son menos visibles las normas relativas al reconocimiento y desarrollo profesional de los maestros. Esto obedece, en parte, al lenguaje utilizado en algunos artículos de la LGSPD y, en parte, a algunas disposiciones realmente punitivas (como la causal de despido por no someterse a los programas de regularización y asesoría, incluso por no someterse a algunas de las evaluaciones obligatorias). Esto también obedece al hecho de que el Programa de Reconocimiento que remplazará al Programa de Carrera Magisterial, se implantará hasta el segundo semestre de 2015 y es el que está más relacionado con el reconocimiento y la carrera profesional del magisterio.

Hasta ahora, los rasgos más profesionalizantes del SPD son los relacionados con la construcción de un sistema meritocrático. Sin embargo, en la LGSPD no aparecen otros rasgos que se asocien al profesionalismo, como la autonomía en el ejercicio profesional y la participación de los profesionales en el desarrollo de su profesionalización. En un transitorio de la reforma al artículo 3.º constitucional y en una adición a la LGE encontramos la idea de fortalecer la autonomía de gestión escolar, pero no la autonomía profesional. Aunque ésta sí se encuentra implicada, de alguna manera, en el modelo de formación continua esbozado en la LGSPD.

Otro de los rasgos más discutibles del SPD es que la LGSPD no prevé recursos de revisión de las decisiones de las autoridades que afectan la vida profesional y laboral del personal docente, más allá de un recurso de revisión que los afectados podrán interponer ante las mismas autoridades que los afectaron

© Flacso México

con sus resoluciones administrativas y que serán las mismas que resolverán en última instancia.

Lo peor, feo y, además, injusto, es que las reformas jurídicas para instaurar el SPD fueron antecedidas (y hasta hoy siguen siéndolo) y acompañadas por un entorno mediático que ha promovido en la opinión pública una profunda desconfianza (incluso estigmatización) de la escuela pública y sus maestros. Un entorno mediático que, en ciertos casos extremos, ha expresado un profundo menosprecio profesional y social hacia los maestros de educación básica y los normalistas.

Algunos actores privados difundieron en los medios, una y otra vez, lo que han denominado una "evaluación con consecuencias". No estaban pensando en evaluar para mejorar las políticas y programas educativos; tampoco estaban pensando en evaluar para superar la pobreza y la marginalidad de los niños y jóvenes de más difícil escolarización; tampoco pensaban en la evaluación para estimular el desarrollo profesional de los maestros. Estaban pensando en evaluar para reprobar y correr a los maestros reprobados. En el fondo, piensan que no vale la pena la evaluación, que no sirve para castigar y correr a los maestros. Así, de pasada, difundieron una idea muy empresarial: la de que la precariedad en el empleo puede mejorar la productividad y la calidad.

El entorno mediático contribuyó a construir una amplia legitimidad del SPD en la opinión pública, aunque con una visión simplificadora. Por lo mismo, el entorno mediático igualmente contribuyó a erosionar la legitimidad de la reforma dentro del sistema educativo y, en particular, en el magisterio.

Lo peor de todo es que la retórica mediática quedó plasmada en el lenguaje y en el sentido de algunos artículos de la LGSPD, a pesar de que varias de sus expresiones fueron desbrozadas en el trayecto que fue de los anteproyectos legislativos filtrados a la prensa, a la iniciativa de ley del presidente y la iniciativa presidencial reformada por la Comisión de Educación en la víspera de su aprobación. Incluso en la LGSPD encontramos algunas normas y un lenguaje que aparentemente no tienen más sentido que el afán de los redactores por congraciarse con las propuestas de los grupos de presión empresariales.[13] Esto parece dar la razón a quienes piensan —fundamentadamente— que se corre el riesgo de que la rectoría educativa que el Estado intenta recuperar de manos del SNTE, se traslade a los empresarios.

Por razones de orden político, es casi imposible que algunos de los defectos del SPD se subsanen en el corto plazo con una reforma legislativa, y menos aún con una nueva reforma de la reforma constitucional. Empero, algunos de

13 Véase el trabajo de Arturo Alcalde incluido en este mismo volumen.

Derechos reservados

esos defectos se atemperarían o contrarrestarían en la normatividad y el diseño institucional que aún está pendiente, cuya definición está bajo la responsabilidad de la SEP, el INEE, los gobiernos, las autoridades educativas y las respectivas legislaturas de los estados. Entre los temas pendientes de resolver están los siguientes:

- La definición concreta de la participación que tendrán los maestros y las autoridades educativas locales en la definición de algunos de los componentes del SPD. En este aspecto, los responsables de la toma de decisiones ensancharían la participación de los maestros y los estados, aunque la LGSPD haya reservado su "determinación" como atribución exclusiva de alguna de las autoridades educativas federales (SEP e INEE). Además, la legislación secundaria prevé la participación no vinculante de las autoridades educativas locales —y no prohíbe la de los maestros— en la definición por las autoridades educativas federales de algunos de los aspectos que faltan.
- La definición de los perfiles, parámetros e indicadores para evaluar a los aspirantes a ingresar al servicio y para evaluar a los maestros en su desempeño para su permanencia, en los concursos para su promoción (a las funciones de dirección, supervisión y de apoyo técnico pedagógico) y para su ingreso, permanencia y movilidad dentro del nuevo programa de reconocimiento que remplazará a la carrera magisterial.
- La definición del perfil, reclutamiento y capacitación de los evaluadores. En este aspecto hay muchas posibilidades que van desde la posibilidad de encomendar la tarea a actores ajenos al sistema educativo hasta la de encomendar la tarea a grupos específicos de maestros reclutados, capacitados y remunerados para ese fin.
- La adecuación del marco normativo y el diseño institucional para la organización y operación del SPD en los estados.

La suerte del SPD depende, en buena medida, de cómo se resuelva lo aún no resuelto. De esto depende no sólo la pertinencia técnica y operativa de los dispositivos, sino también la participación que tendrán los estados y los maestros en la definición de lo que falta y, lo más importante, la participación que tendrán estos dos actores esenciales en el funcionamiento permanente del SPD. De esto depende también la mayor o menor legitimidad del SPD entre los maestros.

Algunas de las debilidades del SPD se deben a que no hay obra humana sin defectos, pero también se deben a la prisa y la casi nula consulta a los maestros para su diseño. Esto obedeció a la decisión política de aprovechar una

© Flacso México

coyuntura política favorable: la primavera del inicio de un nuevo gobierno, reforzada mediante la construcción del Pacto por México y el encarcelamiento de la presidenta del SNTE. Difícilmente se hubiera podido comenzar a construir un nuevo SPD sin prisa y con Elba Esther Gordillo en la presidencia del SNTE. Sin embargo, también es muy probable que, si se hubiese realizado con menos prisa y escuchado mejor a los maestros, la legislación secundaria hubiera podido ser mucho mejor. Así lo prueban las reformas de la iniciativa presidencial en la víspera de su votación, después de aplazarla durante dos o tres semanas.

La prisa fue visible no sólo en el proceso de reforma constitucional y legislativa, sino que también quedó plasmada en los artículos transitorios de las leyes secundarias que fijan los plazos para definir todos los dispositivos normativos e institucionales que aún faltan para comenzar a operar el nuevo SPD. Ahora ya no hay razones políticas para la prisa y para no atender las inquietudes de los maestros. Aún más, ahora sobran razones políticas y técnicas para abandonar la prisa inconsulta e ir con pies de plomo —o ir despacio que llevo prisa— para superar una de las mayores deficiencias del SPD: la falta de legitimidad entre los maestros y no sólo entre quienes han manifestado de diversas formas su rechazo a la llamada reforma educativa. Si lo que falta se hace otra vez apresuradamente, aumentará la probabilidad de cometer errores aún mayores en el diseño y operación del SPD y, de esa manera, también aumentará el riesgo de profundizar su falta de legitimidad entre los maestros y aun en sectores más amplios de la sociedad en los que ha contado con mayor apoyo.

Con base en todas estas consideraciones, me atrevo a proponer al menos una reforma de la reforma: la reforma de los transitorios de la LGSPD para ampliar los plazos para lanzar la primera convocatoria al concurso de ingreso al servicio docente. Aunque no se tocará el resto del nuevo marco jurídico. Los primeros que agradecerían esta reforma de la reforma serían las autoridades, los equipos técnicos federales y estatales que tienen bajo su responsabilidad el diseño y la definición de lo que falta. Además, sería la mejor manera de evitar, hasta donde sea posible, un error mayor en el arranque del nuevo SPD.

Consideraciones finales

Con la instauración del SPD, parece que está terminando la era de los trabajadores de la educación y comienza la de los profesionales de la educación. En los años treinta, los trabajadores de la educación ganaron la partida a los profesionales de la educación. Sin embargo, en aquellos años los nuevos trabajadores de la educación que ya eran profesionales de la educación no

Derechos reservados

dejaron de serlo, a pesar de que las asociaciones profesionales del magisterio eran pocas, pequeñas, débiles y precarias, y a pesar de que la mayoría de los maestros no eran, en estricto sentido, profesionales de la educación, sino jóvenes habilitados para la docencia, que apenas habían cursado la primaria elemental de cuatro grados. Aun ellos, que no eran profesionales, buscaron permanentemente llegar a serlo. La impronta profesional del magisterio nunca desapareció y, aún más, el SNTE asumió no sólo la representación de los intereses y derechos laborales de los maestros, sino también sus intereses y derechos profesionales.

Ahora, casi ochenta años después, se inicia una reforma de signo contrario. El Estado construye el nuevo servicio profesional docente. Se busca pasar del énfasis en la regulación de los trabajadores de la educación (que privilegiaba la dimensión laboral) hacia una regulación de los profesionales de la docencia (que quiere privilegiar la dimensión profesional). No es esperable que ahora los trabajadores de la educación pierdan por completo la partida frente a los profesionales de la educación. No la perderán por completo, entre otras razones, porque allí seguirá el personal no docente de base (regulado por el antiguo marco jurídico laboral) y allí seguirán los docentes (regulados por el mismo marco jurídico laboral en todo lo que no fue modificado o derogado por la LGSPD, que también pasará a regularlos). Además, hasta donde se advierte, la mayoría del personal docente y no docente seguirá perteneciendo a un sindicato nacional que se apellida "de Trabajadores de la Educación". Lo que sí ocurrirá es que se hará un deslinde entre ambos campos (el laboral y el profesional), y se acotará la intervención del sindicato (debería decir, los sindicatos)[14] en algunos aspectos estratégicos para su poder, como la cogestión del ingreso, movilidad, permanencia y reconocimiento de los maestros. Además, la reforma en curso ha configurado un campo que quedará sometido a dos regulaciones (la antigua laboral y la nueva profesional), y entre ambas regulaciones existirán varios vasos comunicantes y restricciones recíprocas, como ha sucedido con la doble regulación de los académicos de las instituciones públicas de educación superior.

---

14 La mayoría de los maestros de educación básica están agrupados en el SNTE. Sin embargo, desde hace varias décadas ha habido sindicatos estatales, al margen del sindicato nacional (México, Tlaxcala, Puebla y Veracruz), y en la última década se han separado del SNTE algunos grupos de maestros en otras entidades federativas (Tabasco, Baja California, Distrito Federal, Yucatán, Quintana Roo). Generalmente, los sindicatos estatales son pequeños o, al menos, más pequeños que la representación que conserva el SNTE en cada una de esas entidades federativas. Sólo hay un caso excepcional de un sindicato estatal grande: el Sindicato de Maestros del Estado de México, cuya membresía es igual o mayor que la suma de las dos secciones federales del SNTE en esa entidad.

© Flacso México

La instauración del SPD para la educación básica, bien construido, creará mejores condiciones jurídicas e institucionales para el desarrollo de la profesión docente. Sobre todo para superar el imperio de la discrecionalidad, arbitrariedad y los fenómenos de corrupción en la asignación de las plazas, la movilidad y el reconocimiento de los maestros. También creará mejores condiciones para afrontar la crisis provocada por el embotellamiento escalafonario del magisterio y la intensa disputa por las cada vez más escasas plazas docentes.

Por otra parte, el SPD creará mejores condiciones para impulsar otros cambios en la profesión docente (por ejemplo, en su sistema de formación inicial y continua) y puede contribuir a superar la esquizofrenia padecida por el magisterio (por los diversos y contradictorios llamados normativos) en las últimas dos décadas. El SPD también se convertirá en un piso más firme para emprender ahora sí, en estricto sentido, una reforma educativa.

Sin embargo, no es esperable que tenga un impacto tan inmediato sobre la calidad del trabajo docente (menos aún sobre la calidad educativa). No hay que echar las campanas al vuelo. Por un buen tiempo —quizá décadas— el magisterio de educación básica seguirá pareciéndose muchísimo al de ahora y al del pasado. Esto será así porque los maestros que ahora tenemos los tendremos por mucho tiempo, en una época en la que la transformación de la composición del magisterio por expansión es cada vez más lenta (por la disminución del ritmo de expansión de la educación básica); tampoco es esperable una rápida transformación por remplazo (en una época en la que nadie se quiere jubilar, renunciar o morir), además, aún no se vislumbra la gran reforma del sistema de formación inicial que prepare a los nuevos maestros para el remplazo de quienes ahora están en el servicio (y aún después, habrá que esperar a que los nuevos normalistas egresen y se incorporen al servicio). Por otra parte, tampoco sería muy rápida la transformación de la profesión docente por la ruta de la formación continua (nivelación, actualización y superación profesional) de los maestros en servicio, pues todos sabemos que los múltiples programas y acciones en este campo no siempre son pertinentes y, aun los más pertinentes, suelen tener un impacto gradual mediante un esfuerzo continuado de varios años. Además, no hay que olvidar que la calidad educativa no depende sólo de la calidad del desempeño docente, sino principalmente de las características sociodemográficas, económicas y culturales de los niños y los jóvenes. Por eso, el impacto del SPD será gradual y limitado, aunque se llegara a impulsar una amplia reforma educativa en otros aspectos de la profesión docente y el entramado institucional de las escuelas.

La reforma de la profesión docente no sólo implica las reformas jurídicas e institucionales que se realizan en la actualidad, sino también y, quizá fundamentalmente, la reforma de la cultura (de las subjetividades e intersubjetividades) de

Derechos reservados

los principales actores del sistema educativo (maestros, directivos, autoridades) y de su entorno inmediato y mediato (sindicato, padres y otros actores sociales). Las reformas normativas e institucionales pueden propiciar y acicatear los cambios culturales, pero, como se sabe, la dimensión cultural es la más difícil de reformar. Además, las instituciones sociales (como la profesión docente, las escuelas y el sistema educativo) tienden a conservar las marcas de sus orígenes, aun muchos años después de que desapareció o se transformó el contexto político, socioeconómico y cultural en el que surgieron o fueron transformados por los reformadores de otras épocas. Y no siempre es malo que se conserven algunas improntas de los orígenes.

© Flacso México

Derechos reservados

La "cuestión docente" hoy. Entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo

Inés Aguerrondo

Introducción

El sistema escolar, formidable invento de la modernidad para distribuir a toda la sociedad el nuevo conocimiento válido surgido de la Ilustración, cumplió ampliamente su cometido al suplantar una concepción que explicaba el mundo en términos de deseos divinos inescrutables por otra, en la cual el sentido común social acepta de manera generalizada la existencia de un orden de la realidad capaz de ser comprendido racionalmente. No otra cosa significa el cambio de la actitud de la humanidad al terminar el primer milenio y al finalizar el segundo. El pasaje del año 999 al 1000 estuvo signado por una serie de anuncios catastróficos que llevaron a muchas personas al suicidio, mientras que el fin del año 1999 y el ingreso al 2000 fue festejado en todo el mundo hora a hora, según las latitudes, en medio de racionales resguardos diferentes frente al vaticinado efecto 2000.

La propuesta que permitió llevar adelante esta proeza fue, sin duda, efectiva. Se basó y se sigue basando en una relación entre tres elementos: el conocimiento, por un lado, el aprendiz, por el otro, y el enseñante en tercer lugar. Este esquema, llamado el "triángulo didáctico", resume lo que podríamos llamar la *tecnología base de la producción de educación*, es decir, cómo se logran resultados de aprendizaje a gran escala. Resume, en última instancia, una relación entre dos personas alrededor de un objeto. Y estas dos personas no se encuentran en una relación simétrica, ya que, si bien una (el aprendiz) está responsabilizado de aprender, la otra (quien enseña) tiene el peso de la responsabilidad por los resultados, y resulta por ello de singular importancia.

La figura del maestro, profesor, docente, etc., es por ello central, mucho más en estos momentos de crisis en los que resulta claro que se requiere una total redefinición de los tres vértices del triángulo mencionado, redefinición que ha avanzado a nivel de la teoría, pero no en la realidad. Las reformas educativas que se han sucedido en el mundo a lo largo de las últimas décadas demuestran que poner estas redefiniciones en la práctica es mucho más complejo, sobre todo

© Flacso México

lo que se refiere al tercer componente (quien enseña), que es quien en buena parte define los resultados.

Y esto no porque falte reflexión al respecto, tampoco porque no se hayan tomado medidas de diverso tipo, apuntando tanto a la formación inicial de quienes enseñan, su trayectoria de trabajo, sus condiciones, la normativa que orienta su tarea, etc., sino más bien porque la gran mayoría de los intentos han sido pensados en la misma dirección, son más de lo mismo, en palabras de Hopkins (1996), y no han resultado de ellos los cambios que se esperaban.

Se persiste en recordar una época en que se supone que quien enseñaba (los docentes) cumplían con un perfil ideal, ya que el normalismo dejó marcada una imagen muy clara del maestro. Lo que hoy se aprecia es una distancia considerable entre lo que describen los especialistas, como el "docente deseado" o el "docente eficaz", y los profesores concretos que pueblan las aulas. El desiderátum caracteriza el ideal del docente como un sujeto polivalente, profesional competente —agente de cambio, practicante reflexivo, profesor investigador, intelectual crítico e intelectual transformador—, cuyas profusas características han sido resumidas por Rosa María Torres, quien se pregunta: ¿qué de todo ello es compatible con los perfiles docentes, la estructura y la tradición escolar, la formación profesional, la cultura política y los estilos de liderazgo, los niveles de pobreza y segregación social, las realidades bilingües y multilingües, los presupuestos, etc., que predominan actualmente en los países en desarrollo? (Torres, 1998).

La distancia entre el "docente eficaz" ideal y los resultados que arrojan los múltiples estudios sobre logros de aprendizaje de los alumnos es lo que pone en tensión el tema. Se presenta, en última instancia, una no correspondencia entre el discurso teórico referido a las nuevas conceptualizaciones y la realidad concreta de lo que puede ser, atrapada en una coyuntura de un Estado que carece de los mecanismos y las condiciones para gestionar los nuevos desafíos.

La búsqueda de un Estado más eficaz, en el marco de la nueva gestión pública (NGP), destaca la importancia de poder tomar "decisiones informadas". Esto implica la existencia de amplios y sistemáticos procedimientos de recolección de información, a partir de cuyas evidencias sea posible gestionar políticas de calidad y equidad educativa. Procedimientos de este tipo se iniciaron masivamente con el desarrollo de los sistemas nacionales de evaluación de logros de aprendizaje, cuyo auge en la región sucedió en los años noventa. Su continuidad está dada por un segundo desarrollo, esta vez referido a la evaluación de los profesores.

En los últimos años y en muchos países, se han manifestado en esta segunda instancia las tensiones de manera explícita, donde aparece la contradicción entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo.

Derechos reservados

La conflictividad del tema docente

Esta tensión se relaciona con la gran dificultad que se presenta cuando se pretende llevar a la práctica cambios en relación con la situación de los docentes. Los modelos de formación de profesores, las condiciones de empleo y de trabajo, su inserción subordinada en la organización educativa, la calidad y orientación de su formación, la rigidez y uniformidad del currículo formativo son algunos elementos que resisten los posibles cambios. Así pues, la mayoría de los sistemas educativos de América Latina se enfrenta con fuertes obstáculos para producir cambios que permitan la profesionalización masiva de los profesores.

Por todo esto, resulta claro que la "cuestión docente" es un tema complejo que ha demostrado tener alta conflictividad. Como señalan Navarro y Verdisco:

> La ecuación de buena calidad de la enseñanza en los sistemas educativos a escala masiva a lo largo de América Latina todavía tiene que ser resuelta. Y, según todos los indicios, no existen soluciones fáciles ni mucho consenso acerca de por dónde empezar […]; enfrentar los problemas de los profesores como tema de decisión política tiene todas las características de los problemas más difíciles enfrentados por los gobiernos y las sociedades. Se trata de temas cargados política e ideológicamente; con implicaciones financieras que, en casi cualquiera de los escenarios posibles, son inmensas; y cuyas definiciones técnicas tradicionalmente han sido débiles, laxas y cualquier cosa menos conceptualmente claras y convincentes (Navarro y Verdisco, 2000: 98).

Estos temas han sido y siguen siendo motivo de alta gran controversia y poco acuerdo, ya que la mayoría de los asuntos relacionados con la *cuestión docente* asume rápidamente características de alto voltaje político y no pocas veces presenta desafíos a la gobernabilidad. Incluso los temas más "técnicos", cuando llegan al momento de las decisiones, se transforman en políticos, ya que muchas de ellas se vuelven problemáticas en términos de viabilidad política, sea porque tocan tradiciones, cambian las reglas de juego, modifican concesiones, exigen más esfuerzo, pretenden dar más responsabilidad sin modificar salarios, etcétera.

Algunas características de este tipo de decisiones que explican su conflictividad son las siguientes:

a) *Afectan a gran cantidad de personas con características muy diferenciadas.* Los sistemas escolares son usualmente la red estatal más extendida, que llega a abarcar hasta el 30 por ciento de la población del país. Supone una alta densidad de personal (docente y no docente). Como se trata de un servicio complejo y diversificado, las decisiones educativas que afectan al personal deben diferenciarse para contemplar, entre otras cosas, las

© Flacso México

características propias de los diferentes grupos docentes, las demandas específicas que surgen de las diferencias socioeconómicas, etc. Es común que esto genere una tensión que se expresa en la escasa posibilidad de poner en práctica adecuadamente políticas que atiendan toda esta diversidad y complejidad.

b) *Habitualmente son percibidas como amenazantes*. Los procedimientos y rutinas que sostienen al sistema educativo están tan "naturalizados" que resulta difícil abrir resquicios para su transformación. No es fácil tomar decisiones que los profesores en su conjunto perciban como adecuadas, ya que, por las características del hecho educativo mismo, sus resultados revisten alta intangibilidad y sólo son perceptibles a mediano y largo plazos. Hay evidencia que muestra que el impacto de las reformas educativas se manifiesta en el trabajo docente como un aumento de incertidumbre y de la vulnerabilidad de las condiciones laborales (Birgin *et al.*, 1998).

c) *Es difícil lograr estrategias integrales y coherentes*. Varios estudios sobre resultados de las reformas de la formación docente han dejado en claro que para obtener buenos resultados se requiere cambiar la formación inicial y cambiar la escuela *al mismo tiempo*, sobre todo lo referente a las instituciones escolares donde practican los futuros profesores o donde inician su carrera. Asumir esta situación requiere superar esquemas de fragmentación de la política educativa que aísla la formación de otros aspectos de la reforma educativa, de otras áreas críticas del desempeño docente tales como los salarios y las condiciones de trabajo (Torres, 1998).

d) *Las políticas para mejorar la calidad de los profesores requieren cambios normativos*. Es bastante frecuente que las reglas, regulaciones y procedimientos referidos a los docentes tengan décadas de obsolescencia, y se perpetúen como parte de la rutina del sistema educativo. Una complicación adicional se refiere al hecho de que muchas de las regulaciones y procedimientos correspondientes, fundamentalmente las relativas a la carrera docente, están bajo la jurisdicción de otros ministerios, secretarías o de otros poderes del Estado, como la legislatura o los ministerios de Trabajo o de Hacienda. El hecho de que el personal de la enseñanza, en el sector estatal, forme parte del servicio civil de la administración pública, agrega otro elemento a esta complejidad.

e) *Las políticas para mejorar la calidad de los docentes suponen fuerte impacto presupuestario*. Es bien sabido que el peso del salario es el componente principal del gasto educativo, que ocupa entre un 80 y un 95 por ciento de los presupuestos en los sistemas educativos de la región. Cualquier propuesta por implementar, si se quiere incidir en una parte grande del profesorado, representa costos considerables.

Derechos reservados

Estos elementos tornan en un permanente desafío las distintas decisiones para la reforma de los temas relacionados con los profesores, como consecuencia de lo cual la instancia política se debate entre dos alternativas complicadas: por un lado, eludir grandes decisiones sobre el tema, lo que condiciona cualquier cambio real que quiera hacerse en otras áreas de la educación; por el otro, generar decisiones de política que enfrenten los mencionados desafíos, arriesgando la gobernabilidad del sistema por los conflictos que ello acarrea.

Desafíos de la gobernabilidad

Bien vale la pena preguntarse entonces, cuáles son las razones que dan cuenta de esta volatilidad (Weinstein, 2013) de las políticas docentes. Presentaré algunas cuestiones para abrir el tema y avanzar de este modo en una discusión que permita ahondar en la comprensión de esta problemática. Estimo que hay por lo menos tres áreas de reflexión que pueden ser interesantes en este marco. Estas políticas son muy conflictivas porque:

- Estos cambios afectan la base estructural del funcionamiento del sistema escolar (Aguerrondo, 1993).
- Los cambios estructurales producen fuertes reacciones de resistencia que se basan en argumentos intransigentes (Hirschman, 1991).
- En estas políticas se enfrentan diferentes concepciones acerca de qué es ser docente, lo que dificulta la comunicación (Hargreaves y Fullan, 2012).

Cambios estructurales en sistemas complejos

Si bien los procesos de cambio de la educación llevan ya algunas décadas, no han aparecido como consecuencia de ello los resultados buscados. Una razón puede ser que la crisis de la educación tradicional no es de superficie, sino que afecta las bases mismas desde donde se conceptualiza y se perfila por ello como muy profunda. Desde sus primeras conceptualizaciones sobre las reformas educativas y su gestión, Michael Fullan ha destacado la necesidad de mirar estos procesos con marcos conceptuales más incluyentes que permitan relacionar la gran cantidad de elementos que se entrecruzan en los procesos de cambio de la educación (Fullan, 1982).

En los años noventa, Seymour Sarason, siguiendo con la reflexión sobre los obstáculos con que se enfrentan los intentos de reforma, sostiene que una de las dificultades fundamentales que se presenta, tanto entre quienes se hallan dentro como fuera de la cultura escolar, es que carecen de la visión de la

© Flacso México

escuela como un sistema complejo de partes interrelacionadas. Según el autor, la planificación del cambio debe basarse en esta nueva perspectiva holística, evitando la tentación de comenzar con los problemas más llamativos e importantes, centrándose en los que aluden a elementos que a su vez conllevan cambios a las demás parte del sistema, uno de los cuales es, precisamente, la cuestión docente (Sarason, 1990).

Estos autores hacen referencia a la necesidad de incorporar perspectivas sistémicas, entendiendo que los sistemas escolares, por ser sistemas sociales, son complejos y, como tales, tienen una doble característica: por un lado, contienen múltiples subsistemas (complejos) fuertemente conectados y, por el otro, se reconoce en ellos diferentes niveles de profundidad, relativamente autónomos. A su vez, los sistemas complejos están en permanente movimiento, ya que las partes están unidas por fuerzas contrapuestas que determinan un equilibrio de sus estructuras y de las formas de existir de éstas (García, 2006).

Los sistemas complejos son, por otra parte, abiertos, cuyo movimiento les permite un intercambio permanente con el medio, que podría ser de adaptación (cambio fenoménico) o de transformación (cambio estructural). Esto obliga a distinguir estructuras en estos sistemas, así como a apreciar la transformación como un cambio o "desarreglo" de las estructuras.

Los varios ejes subyacentes funcionan como organizadores de la estructura básica de la educación (entendida como sistema complejo) y determinan aspectos específicos de su organización, tanto a nivel del sistema escolar general, como a las formas de organización de los estamentos intermedios (supervisión, dirección), y a las características de las escuelas, o de los diferentes servicios que se presten. Cuando hay congruencia o consistencia entre estos ejes fundamentales (ideológicos, políticos, pedagógicos, etc.) y la organización (o la apariencia fenoménica) del aparato educativo, no se percibe inconsistencia y, por ende, no se cuestiona la "calidad" de la educación. Es este ajuste entre los diferentes niveles de profundidad lo que define la existencia de "calidad".

Desde esta perspectiva, se distinguen tres grandes niveles de "profundidad" de los sistemas escolares (Aguerrondo, 1993). El más profundo de éstos (político-ideológico) es un nivel de definiciones exógenas al propio sistema educativo que expresa las determinaciones o requerimientos de la sociedad a la educación como subsistema social. Éstos, que suponen definiciones culturales y político-ideológicas, se manifiestan normalmente como "fines y objetivos de la educación" y son el marco que da contexto y desde donde se alinea el resto de los niveles.

Un segundo nivel de profundidad de los sistemas escolares, endógeno, consiste en las teorías o marcos conceptuales (opciones técnicas o técnico-pedagógicas) que modelan la forma concreta de cómo se organiza y cómo es el sistema educativo. Estas opciones permiten dar forma al compromiso concreto

Derechos reservados

del aparato escolar para responder a las demandas exógenas de la sociedad. Algunos de estos elementos son, por ejemplo, las definiciones epistemológicas que están en la base de las decisiones curriculares, la teoría del aprendizaje que fundamenta la didáctica, las concepciones sobre la didáctica, los modelos y marcos para la buena enseñanza.

Un tercer nivel, el más externo, es el de la “apariencia”, por ello denominado fenomenológico. Es el nivel de los hechos y de las estructuras visibles que dan forma externa al sistema educativo. Para sostener la coherencia general del sistema (complejo) educativo, este tercer nivel adopta formas que consignan las opciones anteriores. De este modo, por ejemplo, la organización de los establecimientos escolares se basa en determinadas concepciones sobre las características evolutivas del niño, sobre cómo se aprende, sobre los modelos de enseñanza-aprendizaje o sobre las características del conocimiento.

Las sucesivas olas de reforma educativa tienen su fundamento en el reclamo por la pérdida de la calidad. Sostenemos que dicha pérdida aparece (o se percibe) porque se detecta una incoherencia entre los tres niveles mencionados. Es evidente que, en los dos siglos que van desde que se organizaron los sistemas escolares, se han producido modificaciones en estos principios vertebradores (es decir, en los fines y objetivos de la educación) tanto en el discurso académico, como en las representaciones sociales. Del mismo modo, en estos dos siglos se ha avanzado mucho en la redefinición de las bases teóricas de la educación y de la enseñanza, pero lo que no ha cambiado de manera consistente es la organización de las estructuras de la educación y sus aspectos fenoménicos concretos. Los modelos de enseñanza y la organización de las instituciones educativas mantienen, casi sin cambios importantes, los patrones de organización y las formas de hacer originales. Esta ruptura o incoherencia entre niveles se vive como pérdida de la calidad, en la medida en que lo perdido es la significatividad social del aparato educativo.

Los cambios que hoy reclama la educación han sobrepasado la idea de mejora, o reformas parciales (cambios fenoménicos), y ahora nos enfrentamos con la necesidad de una verdadera transformación estructural que modifique las relaciones de base del sistema, lo que trae como consecuencia la necesidad de reestructuraciones en muchos otros aspectos. Sin modificaciones estructurales en el plano de la organización, que es el nivel de la realidad social observable, no hay verdadera transformación.

Los temas sobre la cuestión docente no son la excepción al respecto. Pero como las modificaciones estructurales afectan la rutina de las relaciones sociales de todos los actores por ello son costosas en términos personales y generan conflictos. Lo más significativo es que los ajustes estructurales, que redefinen, por ejemplo, la manera de entender cómo se enseña y quién enseña, disparan

© Flacso México

la necesidad de cambios en el nivel de la organización y encuentran aquí su conflictividad.

Éste es el problema de los actuales cambios referidos a la cuestión docente que, necesariamente tienen consecuencias para la gobernabilidad.

Procesos sociales de reacción frente al cambio: el discurso de la intransigencia

Un segundo elemento por discutir tiene que ver con la calidad de las reacciones que despiertan los cambios estructurales, ya que el intento de ruptura de la rutina de un sistema complejo produce desajustes y, por ende, tiene consecuencias para la gobernabilidad. La legitimidad social es una fuerte base para la gobernabilidad, en la medida en que el conjunto de la sociedad y los actores afectados "comprenden" la razón de ser de los cambios estructurales y están dispuestos por ello a soportar los efectos de la nueva situación. En esta misma línea, García Huidobro señala que

> Las reformas educativas tienen tres grandes niveles de acción: la dirección de la reforma, su realización práctica y el logro de su legitimidad social. La dirección, que corresponde al nivel político; la realización práctica, que corresponde además a los funcionarios y docentes; y el logro de legitimidad social, donde lo fundamental es la relación del MdE —rector de la reforma— con la comunidad nacional a través de una campaña de comunicación social (García Huidobro, 2001: 208-209).

Pero la comprensión del proceso de cambio es también, en sí mismo, un proceso que se genera a partir del intercambio de discursos entre los diferentes actores, a favor y en contra de la reforma. Mar Rodríguez Romero *et al.* sostienen el argumento de que el discurso sobre las reformas modifica el curso de éstas. De ahí que sea tan importante la lucha de discursos a lo largo de los procesos de reforma, y la postura del mundo intelectual frente a eso, ya que, por diversos motivos, éste es un actor que construye buena parte del discurso. Observa Rodríguez Romero:

> Me inclino a pensar que el conocimiento sobre el cambio educativo se configura a través de una relación dinámica entre la producción de conocimientos y las prácticas de innovación que propugna la incorporación de categorías producidas por la reflexión teórica sobre la práctica, conocido como *doble hermenéutica* [...]. Según Giddens, esta concepción muestra cómo el conocimiento, aplicado reflexivamente a las condiciones de reproducción del sistema, altera intrínsecamente las circunstancias a las que inicialmente se refería. Por eso, el uso de las producciones intelectuales sobre el cambio educativo en las prácticas de innovación, inevitablemente las modifica (Rodríguez Romero, 2003: 17).

Derechos reservados

Este punto llama a una reflexión sobre el papel de los intelectuales de la educación en relación con las reformas. Formados en la sociología o la pedagogía crítica, muchos especialistas emiten juicios críticos sobre las reformas que llegan a la opinión pública y a los docentes, y se revierten sobre los buenos/malos procesos de cambio impidiendo que sigan adelante. El análisis de Elmore (1996) sobre medio siglo de reformas educativas en Estados Unidos es ilustrativo al respecto.

Albert O. Hirschman (1991) analiza los discursos del pensamiento conservador desde una perspectiva histórica, a partir de los tres movimientos que T.H. Marshall (1965, cap. 4)[1] denominó, respectivamente, las dimensiones civil, política y social del "desarrollo de la ciudadanía" en Occidente: la Revolución francesa, con su afirmación de la igualdad y de las libertades civiles en general en el siglo XVIII (ciudadanía civil); la generalización del sufragio universal en el siglo XIX (ciudadanía política) y el nacimiento del Estado benefactor en el siglo XX (ciudadanía social).

Hirschman halla para cada una de esas acciones su correspondiente *reacción* (en el sentido que daba Newton a estos términos: "a toda acción se opone siempre una reacción igual"). No se centra sólo en el análisis del pensamiento conservador, atribuyéndole en exclusiva el monopolio de la intransigencia. Al contrario, descubre hacia el final de su libro que los "reaccionarios" no tienen el monopolio de la retórica simplista, perentoria e intransigente, sino que los "progresistas" participan a lo largo de los dos siglos pasados de los mismos argumentos retóricos, con lo que no tienen nada que envidiar a los "reaccionarios".

Identifica lo que denomina tres tesis reactivo-reaccionarias que sintetizan los argumentos que los conservadores han manejado a lo largo de dos siglos para oponerse a los mencionados tres impulsos "progresistas": la *tesis de la perversidad* o del efecto perverso, según la cual toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico sólo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar; la *tesis de la futilidad*, que sostiene que toda tentativa de reforma será inútil porque la sociedad y la economía están regidas por leyes naturales inalterables y, tercera, la *tesis del riesgo*, que sostiene que el costo del cambio o reforma propuesto es demasiado alto, dado que pone en peligro algún logro previo y apreciado. Dentro de esta última tesis existe lo que llama el "principio del tiempo inmaduro", el cual señala que la reforma, aunque buena y justa, no debe adoptarse, porque "los tiempos no están maduros", razón común para oponerse a los cambios.

1 Originalmente fue una conferencia dictada en 1949, dentro del ciclo "Alfred Marshall", en la Universidad de Cambridge.

© Flacso México

Muchos de estos argumentos se reconocen en las visiones críticas, las cuales, cuando consideran cambios concretos, argumentan varias cosas: que la reforma no puede cumplir su misión (según argumento de inutilidad o perversidad); que los costos en que incurre y las consecuencias que desencadena superan los beneficios (argumento del riesgo), o que, aunque buena y adecuada en sus intenciones, no es éste el momento de hacerla (principio del tiempo inmaduro).

Frente a las políticas que afectan la cuestión docente, éstas también están presentes, lo que muchas veces construye un discurso que incrementa la ingobernabilidad. Cabe recordar que el análisis de Hirschman demuestra que estas "reacciones" se han dado históricamente frente a cambios que hoy se consideran muy positivos.

Las diferentes concepciones de qué es ser docente: ¿es un "oficio, un "trabajo o una "profesión"?

Los actores sociales involucrados dentro de la educación (o fuera de ésta) tienen opiniones y generan discursos sobre las reformas referidas a los docentes. Entre estos actores existen diferentes concepciones que coexisten en el cuerpo social sobre cómo se define, quién es y qué debe hacer un docente, que se han construido a lo largo de la historia, producto de modelos mentales diferentes que corresponden a redefiniciones de la función de enseñanza a lo largo del tiempo, debido al cambio de las demandas sociales y a las nuevas necesidades y elaboraciones teóricas. Si bien válidas en cada momento, el surgimiento de una nueva concepción y del modelo mental correspondiente no hace desaparecer al anterior, sino que se producen capas o estamentos que determinan que todas coexistan dentro de una misma situación histórica.

Weinstein (2013) señala que, detrás del aparente consenso existente en la asignación de la máxima relevancia al "factor docente", se visualizan diversos modos de entender la docencia que llevarán a políticas muy diferentes y que tendrán, a su vez, obstáculos distintos que enfrentar para ser exitosas. Toma para ello la caracterización propuesta por Hargreaves y Fullan (2012), quienes distinguen entre una docencia vista bajo una óptica *mercantil*, respecto de otra enfocada en el *profesionalismo*, lo que muestra esta tensión entre cómo se visualiza en qué consiste una "buena docencia".[2]

2 En trabajos anteriores, Hargreaves describe estas distintas concepciones caracterizando cuatro "edades" del profesionalismo docente: la etapa preprofesional, la del profesional autónomo (se prioriza la individualidad responsable de la tarea), la del profesional colegiado (se trabaja en equipo, con funciones complementarias) y la actual, del profesional posmoderno, que está en vías de definición (cuyo rasgo

Derechos reservados

Como son productos históricos construidos socialmente, la aparición de una nueva concepción no anula automáticamente la precedente en todos los actores y, por ello, a la hora del diálogo, los diferentes actores poseen distintas concepciones respecto de cómo definir el quehacer de la enseñanza.

Se reconocen en la actualidad tres modos de entender la docencia en diferentes actores sociales:

1) Para la sociedad en general, parece ser un *oficio*, para lo cual se requiere sólo ser un buen artesano y aprender de la experiencia; mucho mejor si se tiene “vocación”.
2) Para las agremiaciones, es un *trabajo*, para lo cual se requiere cumplir con las normas acordadas gremialmente y aprenderlo a través de un proceso no demasiado complejo ni exigente. Esta definición se acrecienta dentro de otros actores sociales, como consecuencia de situaciones sociales de crecimiento del desempleo o precarización del mercado laboral.[3]
3) Para los académicos y los encargados de la toma de decisiones, es una *profesión*, que supone decisiones personales basadas en conocimiento elaborado, lo que requiere un entrenamiento a lo largo de toda la vida.

Estos modelos mentales priorizan diferentes contextos de referencia, pero se superponen en la misma realidad y distorsionan la conversación. La primera de éstas se refiere a la docencia como vocación y su éxito se puede apreciar a través de los resultados en la formación moral de los educandos. La segunda pone el acento en las características laborales y enfatiza la defensa de los derechos de quien enseña, dejando casi de lado los efectos de la tarea en los estudiantes. La tercera, por el contrario, centra la mirada en los resultados de aprendizaje de los alumnos, dando una importancia decisiva a los procesos de enseñanza. A la idea del docente profesional subyace la de un individuo competente para resolver los problemas por sí solo, con iniciativa y capacidad de decisión —con base en sus competencias profesionales— acerca de los cursos de acción necesarios (Vezub, 2005). Y para lograr este objetivo masivamente, se requiere de específicas políticas públicas, muy densas políticamente.

---

básico es la responsabilidad por los resultados). Éstas son también concepciones diferentes en que se define la manera de desempeñar la función docente (Hargreaves, 1999).

3 Birgin, señala, por ejemplo: “en períodos de fuerte restricción del mercado de trabajo (como la hiperinflación de 1989 o la recesión que se agudiza a partir de 1995), ante el temor de quedar excluidos del mercado laboral, esos grupos sociales (carenciados) valorizan la docencia como una alternativa laboral estable más allá de las características específicas de la tarea. En estos casos se registra un fuerte crecimiento en la matrícula de las instituciones que forman para el ejercicio del magisterio” (Birgin, 2001: 227).

© Flacso México

Decisiones políticas basadas en la docencia como profesión, como la necesidad de recertificación de los títulos profesionales, o la exigencia de control de resultados no son "comprendidas" por la sociedad, cuya concepción es que la docencia es un oficio que depende de la experiencia, o por los colectivos docentes que estiman su trabajo como un "derecho adquirido". Esto afecta la legitimidad de la política y quebranta la gobernabilidad. Por ello, esta coexistencia de modos de entender la docencia dificulta un diálogo claro, y genera reparos a la hora de evaluar las políticas de referencia.

A modo de cierre

A lo largo de esta reflexión he asumido que uno de los temas centrales en la realidad política actual en América Latina, sobre todo en el campo de la educación, pero no solamente en éste, es la distancia entre el decir (consenso discursivo) y el hacer (materialización de los cambios), lo cual es consecuencia de la ruptura entre los niveles profundos de la estructura educativa (fines, objetivos y conceptualizaciones teóricas) y su materialización o concreción.

Una manera de entender la persistente ingobernabilidad con que se enfrentan hoy los procesos de reforma educativa, referidos a la cuestión docente en la región, tiene que ver con el despliegue de discursos "intransigentes" (según definición de Hirschman), y con la coexistencia de modelos mentales diferentes que, al basarse en contextos de referencia que no enfatizan esos mismos aspectos, debilitan el espacio público para el diálogo y la concertación.

Buenos Aires, septiembre de 2013.

Fuentes

Aguerrondo Inés (2008). "The Dynamics of Innovation: Why Does it Survive and What Makes It Function", en OECD-CERI, *Innovating to Learn, Learning to Innovate*, París, OECD-CERI.

Aguerrondo, Inés (2004). "Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente", en *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*, Santiago de Chile, PREAL/BID.

Aguerrondo, Inés (1993). "La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación", *OEA/Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. La Educación*, año 37, vol. núm. 116 (Buenos Aires).

Derechos reservados

Birgin, Alejandra (2001). "La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión", en Pablo Gentili y Gaudencio Frigotto (orgs.), *A cidadania negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho*, São Paulo, Clacso-Cortez.

Birgin, Alejandra *et al.* (1998). *La formación docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias*, Buenos Aires, Troquel (Educación).

Costas, Antón (1993). "Albert O. Hirschman. Retóricas de la intransigencia", *Revista de Economía Aplicada,* vol. 1, núm. 1, pp. 215-218.

Elmore, Richard F. (1996). "Getting to Scale with Good Educational Practice", *Harvard Educational Review*, vol. 55, núm. 1.

Fullan, Michael (1982). *The Meaning of Educational Change*, Nueva York, Teachers College Press.

García, Rolando (2006). "Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos", en *Sistema complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Buenos Aires, Gedisa, cap. 1.

García Huidobro, Juan Eduardo (2001). "Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia chilena", en Sergio Martinic y Graciela Pardo (eds.), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL/CIDE.

Hargreaves, Andy (1999). "Cuatro edades del profesionalismo docente", en Beatrice Ávalos, y María Eugenia Nordenflycht (eds.), *La formación de profesores. Perspectiva y experiencias*, Santiago de Chile, Aula XXI/Santillana.

Hargreaves, Andy y Michael Fullan (2012). *Professional Capital. Transforming Teaching in Every School*. Toronto, Teachers College Press/Ontario Principals Council.

Hopkins, David (1996). "'New Rules', for the Radical Reform of Teacher Education", en Andy Hudson y David Lambert (eds.), *Exploring Futures in Initial Teacher Education. Changing Keys for Changing Times*, Londres, Institute of Education, University of London (Bedford Way Papers).

Hirschman, Albert O. (1991). *The Rhetoric of Reaction: perversity, futility, jeopardy*, Harvard University Press, Cambridge. (Hay traducción al español cf. A.O. Hirschman, *Retóricas de la Intransigencia*, México, FCE.

Marshall, T. H. (1965). "Citizenship and Social Class", en *Class, Citizenship and Social Development,* reimp. Nueva York, Doubleday, cap. 4.

Navarro, Juan Carlos y Aimée Verdisco (2000). "Teacher Training in Latin America. Innovations and Trends" Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Education Unit, Technical Papers Series (núm. EDU-114).

Núñez, Iván y Rodrigo Vera Godoy (1990). *Participación de las organizaciones de docentes en la calidad de la educación*, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC.

© Flacso México

Rodríguez Moreno, María Mar (2003). *La metamorfosis del cambio educativo*, Madrid, Akal.

Sarason, Seymour B. (1990). *The Predictable Failure of Educational Reform*¸ San Francisco, Jossey-Bass [*El (predecible) fracaso de la reforma educativa*, Barcelona, Octaedro, 2003].

Torres del Castillo, Rosa María (1998). "Nuevo papel docente. ¿Qué modelo de formación y para qué modelo educativo?", *Perfiles Educativos* (octubre-diciembre): en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13208202>, consultada el 20 de septiembre de 2013.

Vezub, Lea F. (2005). "Ejercer la docencia: *¿vocación, trabajo, profesión, oficio?", Didac. 46*, Universidad Iberoamericana (otoño).

Weinstein, José (2013). "La esquiva política entre las volátiles políticas docentes", Santo Domingo, ponencia presentada en la III Reunión Técnica de la Estrategia Regional de Docentes de la UNESCO en América Latina y el Caribe, 6 y 7 de junio del 2013.

Derechos reservados

Mesa 2

Implicaciones laborales del Servicio Profesional Docente. ¿Existen restricciones para la mejora del desempeño docente?

© Flacso México

Derechos reservados

Los ejes del debate sobre las "Implicaciones laborales del Servicio Profesional Docente": ¿existen restricciones para el mejor desempeño?

Giovanna Valenti Nigrini

Esta segunda mesa del seminario-debate internacional que nombramos "Implicaciones laborales del Servicio Profesional Docente: ¿existen restricciones para el mejor desempeño?" nos ha ofrecido la oportunidad de reflexionar los principales cambios que introduce la reforma en cuanto al docente y su situación laboral, a su ingreso, desempeño y permanencia en el servicio.

Los conferencistas fueron María de Ibarrola, cuya trayectoria académica en investigación educativa es reconocida nacional e internacionalmente. Graciela Bensusán, quien es una referencia académica obligada por su amplia producción en temas laborales; Arturo Alcalde, abogado laboral, con experiencia en asesoría a sindicatos y defensa de trabajadores, con amplio reconocimiento por su labor profesional; Nohemy Arias, quien fungió como secretaria en el Ministerio de Educación de Colombia, y protagonista de la reforma educativa más reciente de aquel país. Asimismo, la coordinación y moderación estuvo a cargo de Giovanna Valenti.

Algunas de las preguntas que guiaron la participación de los especialistas fueron acerca de si la introducción del Servicio Profesional Docente otorga a la reforma un fuerte contenido laboral y administrativo, ¿hasta dónde es razonable esperar impactos positivos en los aprendizajes, con los cambios en curso?, y ¿si es esperable que los cambios recientes modifiquen la organización y dinámica sindicales?

En la introducción a la mesa, realizada por Giovanna Valenti, se mencionaron algunos elementos —que posteriormente trataron los conferencistas— en el sentido de ajustar las expectativas acerca de los resultados directos que se esperan, sobre todo porque la experiencia enseña que la puesta en marcha es igual o más importante que el contenido y diseño de los cambios. También se señalaron algunas dudas acerca de la eficacia con que la reforma se aplicará en las entidades, tomando en cuenta el clima de polarización que se ha generado en algunas latitudes del país, así como la articulación de estos cambios con procesos de transformación en curso.

Otro aspecto importante que se incorpora en la reflexión y ejecución de los cambios derivados de la reforma educativa es la concentración de las metas

© Flacso México

en el docente; sin duda el tema del desempeño es crucial para que la reforma educativa llegue a buen puerto, pero igualmente importante es profundizar, aclarar y comunicar acerca de qué se entenderá por desempeño docente; de igual modo se mencionó la dificultad de reducir este último a medidas de evaluación. De ahí la importancia y pertinencia de espacios de diálogo para conocer y debatir sobre cuáles serán las dimensiones y variables a considerar y cómo se observarán; asimismo, ¿cuál es la relación que estas medidas tendrán con el clima escolar y el compromiso de los docentes?

Antes de dar la palabra a los conferencistas, se mencionó que la experiencias exitosas y la investigación educativa muestran que los maestros importan, y su influencia en los aprendizajes es importante, sin embargo, no es conveniente tener una mirada unilineal del papel del docente (incluso de la escuela) en el logro educativo, pues no se puede trasladar la responsabilidad única de los aprendizajes de los estudiantes a la escuela, particularmente en los países donde existe una profunda desigualdad social, como es el caso de México. Los estudios especializados han identificado el enorme peso de los contextos familiares en la explicación del logro educativo (Blanco, 2007; Salazar *et al.*, 2010).

Con lo anterior, se intenta expandir la mirada y la reflexión sobre varios de los cambios que promueve esta reforma educativa, para tomarlos en cuenta en las definiciones de política educativa y puesta en operación de las evaluaciones y demás acciones previstas, incluso cabe subrayar la pertinencia de algunas de las medidas contenidas en dicha reforma, para atender el problema del ausentismo de los maestros y la movilidad en cualquier época del año, medidas que resultan muy atinadas y apuntan a resolver una problemática que claramente influye de manera negativa en los aprendizajes de los niños (Salazar *et al.*, 2010). Lo que se propone es la objetividad en la ejecución legal de las medidas y que en la fase de aplicación de la reforma educativa se consideren los contextos familiares y sociales, con su pertinente incorporación en la definición de carrea profesional docente; asimismo se tomen en cuenta en la evaluación del sistema educativo y del logro estudiantil. Con ello, se elevarían las probabilidades de impacto positivo en las múltiples mejoras que habrá o que derivarían de la reforma educativa, por ejemplo, estudios como el de Murillo (2008) revelan que los cambios han de atender varios factores: escuela, aula y los asociados al personal docente, sin descuidar el marco social y económico en el que se inscriben las escuelas, además de que influyen de igual manera en los estudiantes y en el ambiente escolar.

En este espacio de diálogo, los estudiosos e investigadores de los fenómenos educativos y laborales identificaron en la reforma una redistribución de facultades y de "poder" dentro del sistema educativo mexicano. En este sentido, se subrayó el nuevo papel que la reforma educativa asigna al Instituto Nacional

Derechos reservados

de Evaluación Educativa (INEE) y a las autoridades educativas estatales, así como al sindicato.

En el marco de estas intervenciones, Nohemy Arias, ex secretaria del Ministerio de Educación de Colombia, relató la experiencia de su país en la puesta en marcha de una reforma que, al igual que la de México, introdujo criterios de acceso y permanencia en el Servicio Profesional Docente, basados en las evaluaciones. El paralelismo en varios puntos de las reformas de ambos países, en relación con los objetivos y las estrategias seguidas —y en las resistencias enfrentadas— ha sido un elemento que los asistentes al seminario comentaron.

Entre los cambios importantes que la reforma introduce, María de Ibarrola señaló el periodo de prueba de dos años que deberán atravesar los nuevos docentes. Al respecto, comentó que la investigación educativa ha identificado la importancia de los primeros años de desempeño docente en la consolidación de los aprendizajes adquiridos en las instituciones formadoras. En tal sentido, resulta importante que el conocimiento profesional consolidado en esos dos primeros años del ejercicio profesional real, se introduzca en la reforma como un factor clave para otorgar el nombramiento de base, que antes se suponía cubierto por la formación inicial. También resulta importante que se establezca por ley un apoyo especial a este periodo de "aprendizaje situado".

Sobre esta tema, De Ibarrola agrega que, si bien la exigencia de demostrar el dominio del conocimiento consolidado después de dos años de práctica profesional efectiva sería una importante contribución al mejor desempeño profesional, dar por terminado el nombramiento (de no identificarse suficiencia), sin responsabilidad para la autoridad educativa, es una cuestión que afecta los derechos laborales de los profesores.

Entre los rasgos positivos de la reforma que señaló la doctora Ibarrola, está el hecho de que la nueva ley ataca de golpe una serie de vicios reales. En particular la corrupción en el ingreso o en las promociones, busca eliminar las comisiones ajenas al servicio docente, pretende sancionar a quienes se ausenten de su trabajo sin causa justificada, entre otros.

La ponencia preparada por Graciela Bensusán y Luis Arturo Tapia sugiere que la reforma educativa tiene en la mira al viejo modelo laboral-sindical que reguló las relaciones entre el magisterio y las autoridades educativas en materias educativas y de empleo. Este fuerte componente de naturaleza administrativo-laboral impide hablar plenamente de un cambio de tipo educativo en el sistema; sin embargo, se mira como un punto de inflexión reclamado por el sistema educativo nacional (SEN), para ir después hacia una reforma verdaderamente educativa.

Bensusán y Tapia sugieren que la reforma plantea una pretendida solución al problema de la tensión entre mérito y lealtad, es decir, a la posibilidad de

© Flacso México

obtener beneficios del sistema educativo a través de los méritos personales y no de la lealtad al sindicato. En ese mismo sentido, supone una solución a la tensión entre mérito y antigüedad, al ponerse fin a la acumulación de años en servicio como mecanismo preponderante para obtener beneficios.

En su intervención, Arturo Alcalde reconoció también un fuerte componente laboral en la reforma educativa, el cual se puede entender como un intento de introducir orden en un modelo de regulación laboral que, desde la descentralización educativa de 1992, se ha caracterizado por el desorden. Como ejemplo citó el hecho de que ha existido un SNTE registrado en un tribunal de corte federal y una implementación de las normas de carácter local. Esto plantea una contradicción, porque los estados tienen su propia legislación, y algunos de los trabajadores de la educación eran ya propiamente trabajadores de las entidades, pero normados a través de una entidad que era la SEP. Esto se reflejaba también en la existencia de conflictos entre los tribunales locales y federales. Este "desorden" —como mencióno Alcalde— invitó a que la LGSPD tuviera un carácter general, y por esa razón se modificó no solamente el artículo 3º constitucional, sino también las facultades del Congreso (art. 73), para que abarcara a los estados, a las entidades federales y a los organismos descentralizados.

En su intervención, Nohemy Arias describió el proceso de implementación del nuevo Estatuto de Profesionalización Docente (EPD) en Colombia, el cual lleva ya una década y resulta un caso con muchas similitudes al proceso que se abrió en México con la reforma reciente, dado que en éste se contemplaron las evaluaciones y el mérito como criterios de ingreso y permanencia en el sistema docente. Al igual que en México, la reforma colombiana surgió en un contexto de ausencia de criterios y parámetros técnicos para la asignación de plazas docentes, lo que se buscó corregir con la reforma del EPD, uno de los ajustes en la aplicación de dicha reforma fue trabajar con dos estatutos, el antiguo que funciona para los profesores que estaban en el sistema educativo antes de la reforma, y el nuevo estatuto, en el que los profesores que ingresan al sistema educativo (incluso los denominados interinos o provisionales), deben presentarse a concurso. En Colombia, quien cita a concurso es la Comisión de Servicio Civil, un organismo del Estado responsable de todos los concursos para los funcionarios públicos, incluidos los docentes. Los docentes que aprueban el examen se nombran por un periodo de prueba de un año, al cabo del cual es evaluado y, en caso de aprobar, gana la permanencia, si no pasa la evaluación es retirado del servicio.

De Ibarrola puso especial énfasis en el denominado conocimiento profesional docente, uno de los conceptos y componentes centrales que deben tomarse en cuenta, y sobre el que se debe reflexionar para valorar los alcances

Derechos reservados

y la complejidad de la reforma. Es necesario —dijo— pensar la relación del conocimiento profesional docente con el desempeño, y la dificultad de medir este último para que sea el criterio del mérito, del ingreso (contratación) y de la estabilidad laboral. Asimismo, aportó elementos para entender que el trabajo docente es un servicio profesional, ya que el Estado está obligado a prestar servicios educativos y el trabajo docente se sustenta fundamentalmente en la toma de decisiones, *con base en un conocimiento especializado, complejo y además en constante evolución*.

La doctora María de Ibarrola observó que el desempeño profesional docente requiere procedimientos muy precisos de formación y espacios de desempeño (laboral y profesional), que respondan a una organización del trabajo individual y colectivo puntuales, pertinentes, acordes a la calidad y naturaleza de la función que se desempeña, de ahí que el trabajo docente no sea analizado como un trabajo cualquiera, sino que exige tomar en cuenta esta especificidad del conocimiento profesional que requiere su desempeño. Este hecho, dice, nos advierte acerca de la dificultad de medir el "conocimiento profesional" como plantea la LGSPD (artículo 2, XI). También consideró importante analizar la manera como dicha ley cambia —radicalmente— los criterios conforme a los cuales se concibe y regula el conocimiento profesional, es decir, quién lo define, cómo se demuestra su dominio, quién certifica la autoridad profesional de los maestros.

Subsiste una seria duda respecto de la relación entre conocimiento profesional, el desempeño profesional esperado y las maneras de "medirlo". Resulta indispensable debatir a fondo cuál es ese conocimiento/desempeño profesional, así como las conclusiones y decisiones derivadas de este debate, las cuales serán las que influirán tanto en la definición de los contenidos de las evaluaciones, como en los programas de formación inicial y continua de los maestros, además de la regularización de quienes no las aprueben.

Una cuestión muy señalada en la mesa fue el papel del sindicalismo magisterial en los procesos de reforma. Alcalde, Bensusán y Tapia aportaron ideas, a la vez que formularon preguntas relacionadas con los efectos que los cambios promovidos por la reforma provocarán en la vida interna de las organizaciones sindicales (tanto del SNTE como de la CNTE). El caso colombiano —según expuso Arias— no estuvo exento del veto del sindicato de maestros del país sudamericano, con lo que el paralelismo señalado con el proceso mexicano es aún más evidente.

La redistribución de poderes en el sistema educativo y los cambios que ello provoque en el SNTE plantea muchas interrogantes acerca de la bases para la gobernabilidad del sistema, dado el papel que el SNTE ha tenido hasta el 2012, desde su fundación en 1943 y particularmente durante las dos últimas décadas.

© Flacso México

Según Bensusán y Tapia, un propósito central de la reforma fue deslindar la competencia laboral del sindicato respecto de la profesional o educativa, de la que queda totalmente excluido y relegado al papel de observador. Incluso su participación queda al mismo nivel de las organizaciones no gubernamentales (artículo 33 de la LGSPD). Al respecto, María de Ibarrola sugirió que esta exclusión del sindicato es un signo que hace pensar en la naturaleza "política" de la reforma.

Los especialistas en cuestiones laborales advierten que el papel limitado que se asigna al actor sindical dentro de la reforma conlleva la posibilidad de generar vacíos en la gobernabilidad del sistema educativo nacional, sobre todo porque el SNTE fue pieza fundamental de una gobernabilidad autoritaria que dio estabilidad política y paz social al país durante setenta años. Entre los posibles escenarios puede ocurrir que el sindicato compense con otras ventajas sustantivas sus déficit de legitimidad y de representación democrática, o bien que la reforma debilite a tal punto al SNTE que el resultado será que se abra la puerta a una democratización desde abajo.

En su oportunidad, Alcalde observó que la CNTE requerirá de nuevas alianzas o de una reformulación de su estrategia, porque quizá recupere en los hechos muchas cosas y ocupar estos espacios laborales. Sin embargo, necesita una reformulación de su estrategia y vincularla con elementos de estabilidad, que pueden aparecer en la aplicación de la legislación, las fallas que se puedan cometer y las resoluciones de los amparos en los tribunales. Algo que habrá que seguir de cerca es lo relativo a los amparos, pues existen varias contradicciones al respecto. También señaló que los ajustes y redefiniciones de la estrategia pasan necesariamente por la omisión del rechazo absoluto de la reforma educativa, porque esta posición les cierra las posibilidades de establecer diálogos y formular propuestas que afecten lo menos posible a los docentes, directores de escuela y supervisores, y que a la vez tomen en cuenta las acciones para transitar en la ruta de la mejora educativa.

En el tema de la gobernabilidad, Nohemy Arias refirió el hecho de que en el contexto de la reforma colombiana se apostó a potenciar el rol del rector de la institución educativa para que tenga la capacidad de construir la gobernabilidad de ésta. Es la autoridad educativa que ha de responder por los resultados en calidad, cobertura y sobre la política administrativa. Se trata de una situación que en México no se ha planteado. Sobre ese mismo aspecto, Arias señaló que en la puesta en marcha de la reforma de su país se cuidó mucho la comunicación con los maestros y demás actores del sistema educativo, no sólo con el sindicato.

Las intervenciones de los conferencistas nos ayudaron a identificar algunos desafíos que la reforma plantea. En este sentido, un elemento que señalaron

Derechos reservados

Bensusán y Tapia es el papel central otorgado al INEE, el cual podría ser muy positivo, en la medida en que delega un papel técnico a un organismo autónomo dirigido por especialistas, pero esto mismo entraña el riesgo de conducirlo al colapso y a la rápida erosión de su credibilidad, a causa de las dificultades políticas y de coordinación con la multiplicidad de actores que la reforma pone en movimiento en torno a las evaluaciones.

En ese mismo sentido, De Ibarrola sugiere la existencia de un debate a fondo, referido a la autoridad académica, y a la solvencia moral de quienes definen el conocimiento docente, la manera como se demuestra la posesión del mismo y cómo se certifica.

De Ibarrola agregó también que el mejoramiento del desempeño docente está sujeto a la validez, la pertinencia y la relevancia de los indicadores de la evaluación personal, pero sobre todo a la comprensión de todas las condiciones que hacen del trabajo docente una empresa colectiva y colegiada. La medición de tal desempeño es una cuestión compleja y difícil de realizar.

En Colombia, acotó Nohemy Arias, al principio hubo mucha incredulidad y desconfianza, sentimientos naturales cuando se plantean cambios tan profundos. Incluso habló de cómo el sindicato se vio rebasado por la reforma al llamar a los profesores a no presentarse a concurso por las nuevas plazas. La realidad mostró a los aspirantes y al sindicato mismo otra cosa cuando los exámenes se realizaron y quienes los aprobaron ocuparon las nuevas plazas.

Quizá uno de los temas más señalados en el encuentro fue el de los desafíos o dificultades que enfrentará la puesta en vigor de la nueva ley. De esta consideración compartida por los ponentes de la mesas surgieron reflexiones y sugerencias importantes, las principales las resumimos aquí en esta presentación, pero se pueden leer completas en los textos que se incluyen en la versión impresa de dicho seminario, a través de intervenciones de los ponentes en el sitio web de la Flacso México.

En este sentido, Bensusán y Tapia señalaron las implicaciones que tendrá el modo en que se legisló la reforma y la viabilidad de llevarla a buen puerto. Se trata de una política concebida verticalmente y desde arriba, que desatendió el punto de vista de agentes clave en los sistemas educativos locales. El problema será conseguir que en el futuro estos agentes cooperen en la puesta en marcha de esos cambios, a pesar de haber sido excluidos del diseño de la nueva política educativa.

Sobre este tema, de nueva cuenta Arias observó que es razonable esperar que la ejecución de una reforma tan radical y controversial enfrente resistencias. En Colombia así ocurrió. Para contrarrestarlas, comentó la conferencista, se establecieron los talleres de inducción para docentes y directivos, así como planes de desarrollo profesional. Todo lo cual, en opinión de Arias, fue muy

© Flacso México

importante. Es necesario crear espacios para explicar a los docentes cuál es el sistema y proceso de evaluación y funcionamiento, qué se espera de ellos como docentes y cuáles son sus compromisos. Lo mismo valdrá para directores de escuela, supervisores y asesores técnico-pedagógicos y, por supuesto, para las autoridades educativas estatales, sobre todo las encargadas de la puesta en vigor de esa reforma.

Arias relató que un aspecto clave de la reforma colombiana fue la dedicación a la definición de las competencias gerenciales de los directores, porque en ellos se delegó la representación de la institución educativa. Esta centralidad se refleja en el hecho de que es el director quien maneja su escuela, él es quien realiza la planeación educativa, él identifica las deficiencias en calidad y las de sus docentes y estudiantes.

Pero en torno a la reforma también se plantearon algunas críticas. María de Ibarrola señaló que la ley no prevé ordenamientos básicos indispensables para la mejora del desempeño docente; por ejemplo, el tiempo completo de los maestros de educación básica, que les permita equilibrar las horas frente a grupo con otras actividades fundamentales para que esas horas sean mejores. No obstante este vacío, la LGSPD señala la "investigación" como una de las tareas de los docentes.

De Ibarrola agrega que la nueva ley desconoce la funcionalidad de diversas comisiones académicas indispensables para los rubros de diseño curricular, elaboración de textos, formación continua de los profesores y apoyos académicos, más allá de la supervisión o las jefaturas previstas, además de que deberían haber sido conservadas en la ley como nuevos tipos de nombramientos académicos, perfectamente justificados por la naturaleza del servicio educativo público.

En ese mismo rubro, De Ibarrola señaló que la ley no menciona las comisiones sindicales indefinidas, que aunque no siempre sean con goce de sueldo, generan el grave problema de los "profesores interinos" que no reciben ningún tipo de prestaciones.

Para concluir, reitero que esta presentación de la mesa dos es una síntesis de todas las intervenciones, por lo que recomiendo ampliamente que opten por revisar y leer todo el volumen, asimismo a que escuchen las intervenciones de todos y cada uno de los participantes en este seminario-debate.

Referencias

Blanco, Bosco, E. E. (2007). *Eficacia escolar en México. Factores escolares asociados a los aprendizajes en la educación primaria*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, México. Tesis doctoral.

Derechos reservados

Murillo, F. J. (2008). “Enfoque, situación y desafíos de la investigación sobre eficacia escolar en América Latina y el Caribe”, en UNESCO & llece (eds.), *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*, Salesianos Impresores, S.A., Santiago, Chile.

Salazar, R. *et al.* (2010). *Desempeño escolar México 2010. Un enfoque en la calidad con equidad. Reporte de investigación*, Flacso México.

Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

© Flacso México

Derechos reservados

El conocimiento profesional docente en el marco de la reforma educativa*

María de Ibarrola

La nueva legislación del Servicio Profesional Docente, recién decretada el 10 de septiembre de 2013, en medio de manifestaciones en contra de maestros de la CNTE y de otras secciones sindicales, constituye una reforma, por decir lo menos, controversial.

¿Se trata de una reforma educativa o de una reforma laboral?, ¿o es una reforma política?,[1] ¿en qué forma atenta contra los derechos laborales de los maestros?, ¿en qué forma favorece la calidad de la educación?

La autoridad la propone como una reforma educativa

El presidente de la república propuso modificaciones a la Constitución y a la Ley General de Educación y sometió dos nuevas leyes: la del INEE y la Ley del Servicio Profesional Docente (en adelante la Ley o LGSPD). El Congreso federal (y los necesarios estatales aprobaron los cambios a la Constitución en diciembre de 2012) y las nuevas leyes fueron aprobadas por el Congreso en septiembre de 2013.

Según el periódico *Reforma* del lunes 23 de septiembre, una maestra de la CNTE argumentaba ante sus compañeros en el plantón que ya se querían ir: "que aguanten… de qué les sirve retirarse para cobrar su sueldo (de las últimas quincenas) si dentro de un año van a perder su trabajo". El asunto, como bien lo indica Pedro Flores Crespo, en una opinión reciente en *Campus Milenio*, no admite juicios ligeros ni a favor ni en contra de la ley.

Me ha costado trabajo organizar mis ideas para una argumentación más profunda y finalmente decidí centrar mi ponencia en el análisis de una línea

---

* DIE Cinvestav, México. Al escribir la versión definitiva de este texto, aprovecho las sugerencias y aportaciones formuladas en el seminario por otros ponentes, en particular de Gloria Del Castillo Alemán

1 Para muchos maestros se trata, por el contrario, de una reforma laboral que elimina los derechos que les corresponden como trabajadores de la educación y que pone en riesgo su empleo, y por consecuencia sus ingresos y su seguridad social.

© Flacso México

específica: la del "conocimiento profesional docente" y de su presencia conjunta, tanto en los momentos laborales clave de una carrera docente, como en la naturaleza básica del trabajo docente (y viceversa). Me parece que es un punto de partida indispensable en el intento de aclarar los rasgos de esa controversia y llegar a los argumentos que nos permitan tomar un posición respecto de cómo la ley se relaciona en este asunto fundamental e impulsa o restringe una mejoría en la calidad de la educación.

Considero que el trabajo docente es claramente un servicio y, evidentemente, es profesional. El rasgo de servicio se basa no sólo en la distinción económica clave de si el trabajo produce bienes o servicios, sino en el hecho de que el artículo 3º y la Ley General de Educación si bien caracterizan a la educación como una función social, concepto que nos abre horizontes muy amplios, establecen (la Ley General de Educación) que el Estado está obligado a prestar *servicios* educativos. Ya el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la SEP hablaba en 1948 de los trabajadores que "presentarán (sic) a la SEP Servicios… intelectuales…" (artículo 11).[2]

El rasgo de "profesional" responde plenamente al hecho de que el trabajo docente se sustenta fundamentalmente en la toma de decisiones (en este caso, sobre la educación de los niños), *con base en un conocimiento especializado, complejo y además en constante evolución*. Éste es tal vez el componente más importante de la definición de una profesión desde el punto de vista de autores como Weber o Friedman; un rasgo profesional básico es que se orienta a satisfacer/solucionar una de las funciones/necesidades sociales más claramente identificadas en este país, la educación, con todas sus implicaciones individuales y sociales. El desempeño profesional docente, a su vez, requiere procedimientos muy precisos de formación y espacios de desempeño (laboral y profesional) que respondan a una organización del trabajo individual y colectivo puntuales, pertinentes, acordes a la calidad y naturaleza de la función que se desempeña, de ahí que, sostengo, el trabajo docente no puede ser analizado como un trabajo cualquiera, sino que exige tomar en cuenta esta especificidad del conocimiento profesional que requiere su desempeño.

Aclaro que al hablar de "conocimiento profesional" estoy haciendo una reducción/ abstracción problemática, ya que no quiero de ninguna manera limitar el desempeño profesional al "conocimiento formal" de los maestros, "alineado al currículum de la educación básica" (como se dice con frecuencia al referirse a los contenidos de diferentes evaluaciones). De ninguna manera quiero omitir los distintos enfoques teóricos que sustentan estos conocimientos (con

2 Comparto con Alberto Arnaut la posición de que el título de la Ley es pertinente y hasta agradable.

Derechos reservados

propuestas incluso opuestas entre sí sobre la enseñanza, el currículum y la didáctica; sobre el aprendizaje, sobre los niños, sobre los recursos para facilitar o propiciar el aprendizaje); ni descuidar los distintos orígenes disciplinarios de esas propuestas, los procedimientos, mecanismos, estrategias, habilidades, actitudes, valores, ética profesional, enfoques todos que exigen un elevado discernimiento profesional, unido a una gran cantidad de "saberes" docentes que no fácilmente se codifican o sistematizan, y que se resumen en aptitudes, habilidades, capacidades… o como decía Dewey, "las fuentes de la ciencia de la educación son todos aquellos conocimientos comprobados por el corazón, la cabeza y las manos de los educadores" (citado por William Schubert, ms. inédito).

Me tomo la libertad de usar el concepto de "conocimiento profesional" para fines de esta ponencia, en el entendido de que requiere una profundización que ya se ha hecho en diversas investigaciones, tanto históricas como recientes, sobre la formación de docentes (inicial, continua/a lo largo de su vida profesional) y su desempeño profesional y que aparece velado en la definición que da la Ley de 2013 al referirse al docente como "responsable del proceso de enseñanza aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo" (artículo 4º, XXV).

Tampoco quiero olvidar una de las especificidades más importantes de esta profesión, que identificó nuestro colega Alberto Arnaut hace algunas décadas: se trata de una profesión de Estado y, por tanto, de un desempeño profesional supeditado a los cauces, restricciones y acotaciones sobre la organización y la institucionalidad que el Estado propone para el servicio educativo en general. Aparecen ahí los horizontes del desempeño profesional, en función de los objetivos nacionales que persigue la educación, en particular el hecho de que se trata de un "servicio" que se presta a *todos* los niños del país, educación obligatoria desde preescolar hasta el bachillerato, educación de calidad, equitativa, democrática, nacional, laica.

En efecto, para lograr todos esos objetivos, el Estado, por la vía del gobierno federal, ha tenido y conserva, conforme a las últimas reformas, la facultad de definir los conocimientos profesionales que se requieren para el desempeño de la profesión (los planes y programas de estudios para la formación de maestros); los planes y programas de estudios que debe cumplir la educación básica, asimismo tiene la facultad de normar la organización de la enseñanza en cuanto a tiempos (diarios, semanales, anuales) y espacios (la construcción de planteles, aulas) y a la dependencia o delimitación de ese posible desempeño, respecto de los recursos de trabajo, que debe proporcionar el Estado, y a la manera como se evalúa y acredita el aprendizaje logrado por los alumnos.

© Flacso México

La profesión docente, entonces, como lo he dicho en ocasiones anteriores, es una de las más complejas y exigentes. Es compleja y exigente en el campo de la educación, ya que requiere tomar decisiones sobre la integración (me gusta ponerla como ejemplo del más exigente "justo a tiempo") de contenidos, objetivos de enseñanza, tiempos, espacios, recursos educativos, evaluación del logro de los niños, en el día, en la semana, en el año escolar. Se trata, además, de una decisión que se toma no sólo para cada alumno en particular, sino para los alumnos en grupo. Grupos de diferentes tamaños, alumnos de diferentes antecedentes socioeconómicos y culturales. Es, además, un trabajo cuyos resultados —el aprendizaje de los niños— implican el desarrollo de un trabajo colectivo en el contexto de una organización específica, la escuela y el equipo docente que la integra, y que se demuestran después de un tiempo regulado, que alcanza un ciclo de varios años.

Pero es compleja y exigente también en el campo socioeconómico y cultural, ya que una circunstancia fundamental que afecta ese desempeño profesional es la desigualdad tan grande que enfrenta el servicio docente en todos los rubros: la desigualdad socioeconómica y las diferencias culturales de las poblaciones por atender y de las regiones en las que habitan, las condiciones materiales y los equipos humanos de las escuelas, asimismo los antecedentes socioeconómicos y culturales de los estudiantes de las escuelas normales y las condiciones de estas instituciones. En ese rubro, tanto la historia del siglo XX, como la situación actual, señalan una gran cantidad de tensiones y contradicciones dentro de las propuestas y posibilidades de la formación inicial y continua de los profesores, y entre éstas y los límites de todo tipo a su desempeño, incluyendo la enorme mezcla de intereses ajenos a la calidad de la educación de los niños y jóvenes que penetran los procesos educativos.

Cabe advertir también acerca de la muy difícil relación entre el "conocimiento profesional", incluso en la manera tan amplia como propongo que se entienda, el "desempeño profesional" (y la manera como se expresa este último) y las posibilidades de "medirlo", según la definición de evaluación propuesta en la Ley (artículo 2, XI).

Esta ponencia parte del antecedente básico de que, en el caso del trabajo docente, los rasgos laborales no pueden ser ajenos de la especificidad de la profesión y del conocimiento que la sustenta.[3] Propone que uno de los ejes más importantes de la discusión sobre la Ley —que legisla sobre los momentos clave

3 La doctora María del Carmen Pardo nos ofreció un excelente análisis de la manera como el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 *abortó* —textualmente así lo dijo— las incipientes propuestas de un servicio profesional de carrera para los docentes, al definirlos como uno más de los trabajadores al servicio del Estado.

Derechos reservados

de una trayectoria laboral: el ingreso, las promociones, el reconocimiento, y la permanencia— debe centrarse en el asunto del conocimiento profesional de los maestros. Importa analizar el papel que ha desempeñado en cada uno de esos momentos clave y en la manera como la Ley cambia —radicalmente— los criterios conforme a los cuales se ha decidido el conocimiento profesional que ha avalado esos momentos y movimientos, así como a los actores fundamentales que han tomado esas decisiones: quién lo define, cómo se demuestra su dominio, quién certifica la autoridad profesional de los maestros. En este último sentido, el de la redefinición de los actores que han tomado esas decisiones, es que la reforma se convierte también en una reforma política.

La presente ponencia en realidad es un ensayo, basado en mi reflexión, derivado de mi experiencia y conocimientos previos sobre el tema y sustentado en el análisis de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) recién aprobada, en comparación con el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP de 1946 y con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938. Mi interés es sugerir los rubros que deben analizarse con mayor rigor, introduciendo la información que tengo, o señalando claramente los casos en los que no la tengo.[4]

Sin duda, un ensayo de esta naturaleza exigiría, además, un análisis detallado de los cambios y modificaciones legales registrados en documentos elaborados entre esos dos periodos, imposible de realizar en el tiempo disponible para la presentación en este seminario-debate. Parece ser, sin embargo, que el antecedente formal de la ley de 2013 es efectivamente el antiguo reglamento de 1946 y otros documentos, en los que figuran importantes antecedentes: negociaciones salariales anuales, convenios, acuerdos, pero que no alcanzan el mismo rango jurídico.

El lugar del conocimiento profesional en el ingreso a la carrera docente/servicio profesional docente. El título de profesor normalista

La fracción VIII del artículo 12 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP de 1946 (en adelante, el Reglamento) establecía, desde entonces, como requisito para formar parte de ese personal: "Tener los conocimientos necesarios para el desempeño del cargo, a juicio del Jefe de

4 Agradezco a la doctora Aurora Loyo sus comentarios y sugerencias para el desarrollo de esta ponencia. Ambas nos hemos comprometido a elaborar un artículo debidamente sustentado en la información necesaria.

© Flacso México

la dependencia donde exista la vacante, o sujetarse al concurso o pruebas de competencia que fije la Secretaría. En caso de empleo técnico, acreditar la posesión del título profesional registrado".

Resulta interesante que en este mismo Reglamento, el artículo 5 establece tres tipos de trabajadores: docentes, administrativos y técnicos, y el artículo 6, distingue entre *maestros titulados y no titulados* pero, más interesante aún: exige un título profesional debidamente registrado solamente al personal técnico.

La Ley, por su parte, establece que "quienes desempeñen funciones docentes deberán reunir las cualidades personales y competencias profesionales […] que garantice la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que correspondan" (artículo 12).

No encuentro un documento que exija *puntualmente* el título de profesor de educación primaria o preescolar otorgado por las escuelas normales y registrado ante la Dirección General de Profesiones como requisito indispensable para ingresar a la carrera docente, seguramente se precisa así en los perfiles profesionales o documentos de prerrequisitos para el ingreso a la profesión, pero de cualquier forma la información generalizada es que ése es el requisito para ingresar al magisterio y ejercerlo. Durante mucho tiempo fue —podríamos decir— el compendio del conocimiento profesional que se requiere para ello.

Debo reconocer que este rastreo histórico de los criterios que orientaron el papel del título de profesor normalista, como criterio básico de ingreso a la carrera docente, a lo largo del siglo XX y principios del XXI, en relación con el "conocimiento profesional", es apenas una aproximación muy superficial, pero me atrevo a plantearlo como un ejemplo de las muy diversas consideraciones que acompañan el lugar del conocimiento en cada uno de los momentos clave de la trayectoria profesional que define la nueva ley.

a) A lo largo del siglo XX, esta formación tuvo modificaciones importantes: durante una época se requirió sólo la educación secundaria para ingresar a la Normal, hubo planes de tres y de cuatro años de duración; en 1984 se promovió esa formación a nivel superior y se exigió el bachillerato como requisito para ingresar a las escuelas normales; en esa fecha se abrió también la posibilidad de cursar la licenciatura en educación primaria en la recién creada Universidad Pedagógica Nacional.

b) De hecho, entre los maestros en servicio conviven generaciones con distintos antecedentes en cuanto a su formación normalista inicial.

c) Si consideramos el total de personas que desempeñan alguna función docente, conforme a algún tipo de nombramiento o contrato con la SEP, la proporción de las que *no* reúnen el título requerido es muy elevada, incluso ha habido periodos en los que ha sido superior, de ahí seguramente

Derechos reservados

la distinción entre docentes titulados y no titulados. A la fecha, la ley de 2013 establece explícitamente que no son sujetos de esta ley (se sobreentiende quienes desempeñan funciones docentes) "en el Consejo Nacional de Fomento Educativo, o en los institutos para educación de adultos, o servicios equivalente". En los hechos, el conocimiento para la docencia de quienes no tienen una formación docente especializada se cubre al requerir un nivel de escolaridad más elevado que aquel que se impartirá en las primarias o secundarias del Conafe o para los adultos que no cuentan con la educación básica: alfabetización, primaria o secundaria.

d) A lo largo del siglo XX, el Estado impulsó los programas de actualización de profesores requeridos por las diferencias entre los conocimientos de los maestros en servicio y los (nuevos) conocimientos requeridos para el desempeño profesional, según las reformas a los planes de estudios de la formación normal: el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, la Universidad Pedagógica Nacional, múltiples programas de "actualización" se han orientado en ese sentido.

e) Durante mucho tiempo, los profesores de educación secundaria fueron contratados con otros criterios en cuanto a su conocimiento profesional: como tener título de licenciatura en alguna disciplina o profesión afín a la asignatura o, como mínimo, tener la "pasantía" conforme a un número variable de créditos.

f) Por presiones sindicales se obtuvo el "pase automático" de las escuelas normales a la plaza docente. Este también es un asunto que no puede tratarse a la ligera. El argumento de que el pase debe ser automático porque el propio gobierno federal establece los requisitos de conocimiento profesional al determinar los planes y programas de estudios y porque autoriza y supervisa a las escuelas normales para impartir esa formación fue aceptado por muchos gobiernos y asimilado por los alumnos de esas escuelas. Sin embargo es un argumento que *no* se sostiene a la luz de los análisis acerca de cómo se adquieren las competencias y el conocimiento profesional, que de ninguna manera lo reducen a la formación inicial de tipo escolar y que otorgan cada vez más reconocimiento a los primeros años de la experiencia profesional concreta.[5]

---

5 Este "pase automático" ofrece un ejemplo muy interesante de relaciones funcionales/disfuncionales entre la escolaridad y el empleo (relaciones que, por cierto, se solicita que sean funcionales a todas las carreras profesionales). Entramos en terrenos sumamente complejos respecto de las lógicas cargadas de tensión y contradicciones que rigen estas dos dimensiones sociales. Una de las más impactante es la contradicción entre el número de maestros necesarios en función de la obligatoriedad constitucional de atender a todos los niños (conforme a ciertos criterios pedagógicos) y el número de plazas disponibles para ello, en función del presupuesto público. En virtud de esta contradicción elemental, este "pase automático" ha sido objetado y suspendido en múltiples ocasiones, incluso hay un documento de la época de López

© Flacso México

El concurso de oposición

Aunque hace ya algunos años se logró un acuerdo SEP-SNTE sobre el ingreso a las nuevas plazas por concurso, la nueva ley establece, sin ambigüedades, que el ingreso se llevará a cabo únicamente mediante concursos de oposición, *públicos* y con base en convocatorias que establezcan con claridad los perfiles, número de plazas, términos, fechas, etcétera.

La LGSPD observa, además, que el perfil corresponderá al académico con formación docente pedagógica *o áreas afines* que corresponda a los niveles, privilegiando el perfil pedagógico docente, pero de ninguna manera limita ese perfil a quienes tengan formación en escuelas normales (sigue sin establecer un título profesional claramente registrado). Sin duda, en virtud de la situación real de las secundarias, señala que también se considerarán perfiles correspondientes a las disciplinas especializadas de la enseñanza (artículo 24).

Como indica la doctora Lucrecia Santibáñez en un artículo reciente, esta apertura pondrá a las escuelas normales a competir con otras instituciones de educación superior en cuanto a la formación inicial de los profesores, pero abre la duda sobre el artículo 12, fracción I de la Ley General de Educación, que establece como atribución exclusiva del gobierno federal determinar los planes y programas para la normal *y demás* para la formación de maestros de educación básica.

Por otra parte, la ley establece *que no habrá otra forma de ingreso distinto* al establecido en ese capítulo, y quienes autoricen o efectúen (otros medios) serán acreedores a las sanciones correspondientes.

En lo referente a este primer momento laboral/educativo, se presentan ya diferentes tensiones por resolver: los contenidos del concurso de ingreso ¿se alinearán a los contenidos de los programas de formación inicial?, o por el contrario, ¿se espera que los perfiles propuestos para el ingreso incidan benéficamente

---

Mateos que ya cuestiona esa situación, pero a la fecha, múltiples escuelas normales rurales de entidades como Michoacán, Guerrero y Oaxaca siguen presionando por ese pase, con el argumento antes señalado.

Por otra parte, la relación disfuncional entre el número de aspirantes a las escuelas normales y las plazas disponibles para contratarlos a su egreso, generó el control del ingreso a las normales públicas, situación que provocó la creación de normales particulares (durante mucho tiempo sorprendió el hecho de que la matrícula de normales tuviera la más alta participación particular de todo el sistema educativo). Lo interesante es que las normales privadas fueron creadas no sólo por los grupos de interés particular en la educación de sus nuevas generaciones: escuelas de corte confesional o de corte nacionalista (que fueron una parte mínima de esa matrícula), sino por maestros o grupos de maestros del sector público que posteriormente lograban el ingreso de sus egresados al sector público por la vía del sindicato. Sorprende, por ejemplo, que en una encuesta realizada en el sistema educativo público del D.F. (aunque de esto hace ya casi veinte años) la mayoría de los profesores: 51 por ciento provenía de normales privadas (De Ibarrola, Silva y Castelán, 1994).

Derechos reservados

sobre los planes y programas de formación inicial. Y aquí nos adentramos en el tema de las reformas a las escuelas normales y las dificultades que han enfrentado para lograr un juicio satisfactorio respecto de la formación profesional que ofrecen.

La naturaleza de la relación laboral que se establece

Dos conceptos son los que parecen estar en juego en la polémica que suscitó la legislación reciente: nombramiento definitivo y la plaza de base. En su artículo 9º, el Reglamento reconocía cuatro tipos de nombramiento: definitivo, interino, por tiempo determinado y por obra determinada, precisando para los docentes la naturaleza de las contrataciones que aseguró el Estado a sus trabajadores, la plaza de base a los seis meses: "Ningún trabajador adquirirá el carácter de empleado de base, sino hasta que transcurran seis meses de la fecha de su ingreso, con nombramiento definitivo a una plaza que no sea de confianza".

Caben aquí también los convenios (en discusión) con las normales públicas, conforme a los cuales se otorga el nombramiento y la plaza a quienes concluyeron sus estudios en esas escuelas. Muchos maestros en ejercicio aún informan de la manera tan fluida como sucedió su paso del egreso de la normal a la plaza de base.

Pero también cabe advertir acerca del número desconocido de maestros que prestan sus servicios, al amparo de otros conceptos previstos en la legislación: nombramientos interinos, por tiempo determinado y por obra determinada. Se acusa la existencia (en números desconocidos) de contratos por catorce días o hasta por cinco meses (lo que sea antes de llegar a los seis meses), renovados o suspendidos sin responsabilidad alguna para la autoridad y con escasa injerencia del sindicato en estas situaciones.

La nueva ley establece que el documento que expida la autoridad educativa para formalizar la relación jurídica con el personal docente se denomina *nombramiento*, que puede ser provisional, por tiempo fijo o definitivo (no se menciona a los interinos ni los trabajos por obra determinada). Este nombramiento, según la nueva ley, tiene algunas características:

a) Por un lado se establece que el ingreso a una plaza docente dará lugar a un nombramiento definitivo de base después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente, en términos de esta Ley (artículo 22).[6]

6 RGCT, artículo 18.°. La Secretaría podrá remover a su arbitrio a todo trabajador de nuevo ingreso, *antes de que cumpla seis meses de servicios* a partir de la fecha de su nombramiento.

© Flacso México

b) En el párrafo inmediato posterior, se reglamenta que durante un periodo de *dos años*, *el docente de nuevo ingreso tendrá el acompañamiento de un tutor*, al término de un año se evaluará su desempeño y se le brindarán apoyos y programas pertinentes para fortalecer sus capacidades. Al término de dos años se evaluará su desempeño. De incumplir con la obligación de la evaluación o cuando se identifique insuficiencia, se darán por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para la autoridad educativa.

El conocimiento profesional consolidado en los dos primeros años del ejercicio profesional real se introduce, entonces, como un factor clave para otorgar el nombramiento de base, el cual se daba por cubierto por la formación inicial en las condiciones anteriores.

El aprendizaje situado y las condiciones cotidianas de trabajo

El trabajo docente, en condiciones cotidianas reales, influye sin duda en la naturaleza del aprendizaje profesional que los maestros consolidan, modifican, transforman y recrean el conocimiento adquirido durante la formación inicial. Este importante proceso de consolidación y maduración del conocimiento profesional se ha identificado con el gran valor asignado a la "experiencia profesional"; más recientemente, todo el planteamiento teórico del "aprendizaje situado" (Lave y Wenger, 1991) otorga contenidos muy puntuales a lo que antes sólo se podía apreciar por medio de los años de antigüedad.

La investigación educativa ha identificado la importancia de los primeros años de desempeño docente en la consolidación de los aprendizajes adquiridos en las instituciones formadoras: múltiples artículos o libros de investigación y tesis de posgrado reportan la naturaleza y las formas del aprendizaje que se deriva la inserción de los maestros noveles en el funcionamiento cotidiano de la escuelas, sus precisiones de tiempo, espacio y recursos; las relaciones con los otros maestros, con los padres de familia, el descubrimiento de los niños y muchos más.[7]

Por lo tanto, conviene preguntarse cuál es esa "situación" escolar real en la que se consolidan (o se descomponen) los aprendizajes adquiridos durante la formación inicial.

Nos referimos no sólo a las escuelas unitarias, incompletas, multigrado, también a las escuelas "completas". ¿Quiénes son los miembros de esa comunidad

7 Para el caso de México, estos trabajos se encuentran registrados en los volúmenes de *La investigación educativa en México 1992-2002*, ya publicados y en los de próxima aparición, prevista para fines de 2013.

Derechos reservados

de aprendizaje que deberá ahora constituirse conforme lo indica la LGSPD "en un plantel que cuente con una estructura ocupacional autorizada" (artículo 4, VIII)? ¿Qué ofrece la ley en términos de una escuela pública que garantice una comunidad de aprendizaje benéfica para la calidad que esperamos?[8]

No conozco los criterios y procedimientos exactos para la configuración de estas "comunidades" (léase la asignación de los profesores a los planteles concretos), ni hasta qué punto el "conocimiento profesional" se ha tomado o se tomará en cuenta en adelante para ello. Podría suponerse que anteriormente, dado que el conocimiento profesional se daba por supuesto con el cumplimiento de los requisitos de ingreso, la asignación a los planteles dependió de otros criterios. La LGSPD adjudica a los directores de escuelas un papel preponderante en la decisión de conformar el equipo docente y los faculta para "verificar que los docentes cumplan con el perfil" y para "señalar la incompatibilidad de perfiles, que las autoridades estarán en obligación de revisar" (artículo 62). También los directores serán responsables de coordinar la evaluación interna del plantel, que deberá ser "una actividad permanente, de carácter formativo y tendiente al mejoramiento de la práctica profesional de los docentes y al avance continuo de la Escuela y de la zona escolar" (artículo 15).

Tiempos de trabajo

Pero no es solamente la asignación de maestros a los planteles y la conformación de la estructura ocupacional (ahora identificada como comunidad de práctica) las que afectan "la construcción de sí" (Jiménez y Perales, 2007) de los maestros en servicio. Resulta fundamental el análisis del uso del tiempo. La duración de las jornadas de trabajo diarias en la educación primaria (cuatro horas con treinta minutos)[9] y el hecho de que las horas están completamente saturadas por el trabajo frente a grupo, tiene un efecto negativo sobre la conformación, pero sobre todo la operación regular de una comunidad de aprendizaje, que requiere de la reflexión colegiada para funcionar. En años recientes, se aprobó una mañana al mes (el último viernes) para los trabajos del Consejo Técnico Escolar. La nueva ley compromete a las autoridades "a organizar en cada escuela los espacios físicos y de tiempo para compartir proyectos, problemas y

8 Como bien lo señaló Claudia Santizo en este mismo evento académico, la ley no profundiza en la naturaleza de la escuela pública que queremos, ni profundiza en las consecuencias y efectos que la evaluación interna que se propone como estrategia cotidiana fundamental debiera tener en el mejoramiento del desempeño de sus profesores y de la calidad de la educación en el plantel.

9 Cuatro horas para quienes ocupan dos plazas, conforme al Reglamento de la doble plaza.

© Flacso México

soluciones con la comunidad y la zona escolar […] que permita la disponibilidad presupuestal" (artículo 16-III). La investigación educativa de carácter cualitativo ofrece una gran cantidad de elementos para conocer el manejo que se hace del muy escaso tiempo disponible en la vida cotidiana escolar, que sin duda deberá tomarse en cuenta antes de suponer que, de manera automática, se conforma una comunidad de práctica y se favorecen los mejores aprendizajes por el desempeño escolar, incluida la posibilidad de asignar un tutor a cada nuevo maestro. La condicionante explícita a la "disponibilidad presupuestal" ofrece un fondo muy profundo por analizar.

El tiempo de trabajo no se reduce sólo a las horas diarias de trabajo frente a grupo, sino que importa su dimensión de continuidad a lo largo del año escolar. Los criterios y procedimientos para acreditar *las ausencias, permisos, licencias, comisiones o cambios* no constituyen aspectos meramente laborales, tienen que ver claramente con aspectos educativos.[10] Uno de los vicios más frecuentes identificados por las investigaciones cualitativas ha sido la identificación de un número muy inferior de días efectivos de clase a los doscientos establecidos en la Ley General de Educación desde 1993. En efecto, la atención a los estudiantes, coordinar y dirigir su aprendizaje, impulsar las relaciones de aprendizaje, no es un asunto que se someta a la cantidad de interrupciones discrecionales que se derivan de los intereses individuales.[11] Desde la época de las Condiciones Generales de Trabajo de 1948 existen planteamientos concretos al respecto.

Cabe la duda —que no toca la nueva ley— de qué pasa con los "propietarios de una plaza" que gocen de una *licencia sindical por tiempo indefinido* (autorizada por la Ley Federal del Trabajo, aunque sin goce de sueldo) y de lo que sucede con la gran cantidad de interinos que ocupan esas plazas sin disfrutar de las prestaciones que corresponden a los titulares. La nueva LGSPD no menciona en ningún momento a este personal interino (sólo refiere con detalle los procedimientos a que deberán sujetarse quienes desempeñan funciones de dirección, sin contar con el nombramiento formal).[12]

---

10 No se puede hacer equivalente el tiempo necesario de dedicación en horas de clase y su regularidad cotidiana entre los alumnos de educación básica y la mayor libertad en el uso del tiempo de estudiantes y profesores de educación superior, como lo han pretendido algunos investigadores, entre otros, el propio doctor Arnaut.

11 Un interés muy puntual que identifica el doctor Arnaut y que pudo medirse en la investigación sobre los maestros del D.F., previamente citada, es la movilidad de los maestros en busca de escuelas en zonas que les ofrezcan mejores condiciones de vida a ellos y a sus familias. De hecho, en esa investigación ya se detectaba un periodo (de entre cinco y ocho años) en la vida de un maestro, de búsqueda y cambios frente a un periodo posterior de permanencia en la misma escuela de su gusto.

12 No analizaré las comisiones sindicales *con* goce de sueldo. Me parece que ése sí es un argumento eminentemente laboral, aunque en muchos sindicatos más profesionales es la propia organización

Derechos reservados

Resulta importante que se establezca por ley un apoyo especial a este periodo de "aprendizaje situado", que según la investigación incluso podría requerir más tiempo. Pero ello no elimina la responsabilidad de la autoridad educativa ante los años transcurridos, ni el derecho de cada docente de ser compensado conforme a la legislación laboral. Sorprende, sin embargo, que un nombramiento que en un párrafo se establece como definitivo, se pueda dar por terminado a los dos años, sin *responsabilidad para la autoridad educativa*.[13]

Si bien la exigencia de demostrar el dominio del conocimiento consolidado después de dos años de práctica profesional efectiva puede ser una importante contribución al mejor desempeño profesional, exigencia por cierto establecida desde 1940 en el Reglamento de las Condiciones Generales, y el dar por terminado el nombramiento de no identificarse insuficiencia en ello apoya la selección de los mejores profesores, el que se proponga sin responsabilidad para la autoridad educativa es una cuestión meramente laboral que afecta los derechos de los profesores, al igual que lo haría en el caso de cualquier otro trabajador.

La formación continua

El conocimiento profesional constituye un ingrediente presente, continua y periódicamente, en el trabajo cotidiano de los maestros por la vía de los conceptos *de actualización, capacitación y superación profesional* y la importancia cada vez mayor que se asigna a la "formación continua" de los maestros que han requerido políticas y programas puntuales, por no irnos más lejos en la ANMEB y en el ACE.

Ha correspondido a la SEP instrumentar las políticas y programas de capacitación, actualización y superación. Las exigencias del sindicato al respecto plantean que el diseño, distribución e implementación dependen plenamente de la autoridad, incluso una queja muy frecuente de algunos maestros es "que no los han capacitado", que no están en contra de las reformas o innovaciones, pero que requieren que "se les capacite para ello".

La propuesta más reciente, el Sistema Nacional de Formación Profesional y Superación del Magisterio —aprobado en 2008 como parte integral del

gremial la que paga los sueldos de los trabajadores comisionados a actividades sindicales, e incluso de los sustitutos de esos comisionados.

13 El doctor Arturo Alcalde explica que el significado de esa frase no anula de ninguna manera los derechos de los profesores de contrademandar esa decisión, aunque sí modifica los procedimientos que se han seguido hasta la fecha, conforme a las cuales las autoridades educativas tendrían que esperar el laudo del Tribunal antes de dar por terminado el nombramiento (ponencia del doctor Arturo Alcalde en este mismo volumen).

© Flacso México

Acuerdo para la Calidad de la Educación— propone un "nuevo perfil magisterial", que se caracteriza por varios rasgos: trabajar en colaboración, atender la diversidad, usar nuevos código de lenguaje, desarrollar la innovación educativa, desempeñar liderazgo comunitarios, organizar su propia formación continua, usar las TIC en la enseñanza, fortalecer la autonomía y toma de decisiones. Al respecto, se emitieron las reglas de operación en el Acuerdo 676 de 2013. ¿Hasta qué punto este sistema fortalecerá el desempeño profesional de los docentes, o será referente de su evaluación? ¿Hasta qué punto esta propuesta es contraria a la definición del conocimiento y el desempeño profesional que se propone en las instituciones formadoras de maestros o posibilita el trabajo cotidiano en las escuelas? ¿Hasta qué punto este sistema abarcará los programas de regularización que las autoridades educativas determinen, según sea el caso, como lo establece la Ley en el artículo 56 cuando las evaluaciones identifiquen insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva?[14]

Hasta ahora, los programas de actualización y capacitación son frecuentes y también periódicos (los cursos previos al inicio de cada año escolar), pero rara vez son evaluados: no hay registros sistemáticos —salvo en los casos de los cursos de carrera magisterial— acerca de si se impartieron o no, si los profesores asistieron o no, si aprobaron los cursos o no. La investigación educativa ha dado cuenta de muchas deficiencias en el alcance efectivo de estos cursos para el total de maestros involucrados, en el diseño y contenido de los programas y de muchos vicios en su impartición, el más importante refiere al modelo de "cascada" que afecta seriamente la pertinencia y la relevancia puntual de los cursos.

En la presencia cotidiana de la capacitación, la actualización y la superación muy rara vez se toman en cuenta para fines de política pública o incluso de legislación y reglamentación, la infinidad de cursos que los maestros toman por decisión propia, pagando incluso de su bolsillo cursos de su interés ofrecidos por la iniciativa privada, autores o editores de textos pedagógicos, o el trabajo colegiado realizado por iniciativa de los maestros mediante su trabajo en infinidad de academias y agrupaciones. Ahí es donde destaca más genuinamente la imaginación de los maestros, su iniciativa, su posibilidad de comprender y recrear los contenidos que les propone una programación nacional fría y distante, y encontrar las decisiones estratégicas para la enseñanza cotidiana. Además, estas iniciativas no parecen tener la menor trascendencia en las decisiones públicas, puesto que la interlocución de la SEP se ha acotado durante mucho tiempo "a la organización sindical en términos de su registro vigente",

14 Con justicia, el doctor Arnaut califica estos programas de regularizaciones como unilaterales, centralistas y verticales.

Derechos reservados

situación que incluso legisló el transitorio 6º de la Ley General de Educación de 1993. Hay una infinidad de acciones de actualización y superación que realizan muchísimos maestros cuya importancia apenas se empezó a considerar a partir de la carrera magisterial.

La nueva ley atiende esta compleja situación por la vía inicial de la evaluación sistemática, formal, de validez y alcance nacional que realizará el INEE. *Primero se evalúa y luego se deciden los programas de capacitación*. La propuesta es una mezcla de evaluaciones periódicas, seguidas de programas de formación que habrán de resolver las deficiencias observadas y que culminan en la sanción de la permanencia o no de los profesores, según la evaluación final de su desempeño, para la que se ofrecen tres diferentes oportunidades seguidas, cada una, de ser necesario, de un programa puntual de formación. Cabe advertir de nueva cuenta acerca de cuáles serán los referentes de la evaluación y cómo se definirán los programas puntuales de regularización.

Me pareció interesante localizar en el artículo 41, fracción I, inciso d) del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 un antecedente legal de esta propuesta:

> La demostración de la competencia de los trabajadores que ejercen una profesión para la que se requiere título se hará con la presentación de éste y con el informe de la escuela en la que haya cursado los estudios correspondientes […]. *Esta demostración de competencia se exigirá al personal de base cada dos años para comprobar el mantenimiento de la aptitud necesaria respecto al empleo que desempeñe.* Los trabajadores que resulten reprobados en estos exámenes tendrán la obligación de concurrir durante un año como mínimo a las Academias a que se refiere la fracción […] ("Estatuto…", 1941).

Ascensos, reconocimientos

El conocimiento profesional ocupa nuevamente un lugar prioritario en los ascensos y reconocimientos. La propuesta de carrera magisterial en 1993 constituyó un antecedente importante en la inclusión del conocimiento profesional como uno de los cinco criterios más importantes para este escalafón horizontal. En la propuesta inicial, la preparación y el desempeño profesional de los maestros frente a grupo daban cuenta del 60 por ciento de la puntuación necesaria para la promoción. En la propuesta más reciente, hay cambios importantes: en este factor se le concede el 20 por ciento a los cursos de formación continua y 5 por ciento a la preparación profesional. El criterio más importante (50 por ciento) *para evaluar el desempeño profesional pasa a ser el aprovechamiento de los alumnos* "evaluado por instrumentos objetivos aplicados a los alumnos por la instancia responsable".

© Flacso México

Me parece necesario conocer los datos de la evaluación del sistema de carrera magisterial que debería sostener el cambio propuesto por la ley.[15] Es cierto que lo que fue originalmente una muy interesante propuesta de impulsar la mejoría en el desempeño profesional de los docentes, por medio de una evaluación conducente a una mejoría escalafonaria y salarial, sin abandonar la docencia frente a grupo, ha sufrido numerosas modificaciones en los años transcurridos desde su creación, por decisiones de la Comisión Mixta de Carrera Magisterial. El nuevo programa descarta la participación del SNTE y faculta la aprobación de los componentes de la evaluación al INEE.

La nueva ley propone un programa para obtener incentivos adicionales (permanentes o temporales) basado en *la demostración de un incremento* en el desempeño que lo justifique (artículo 38), orientado en especial para quienes atiendan a estudiantes provenientes de los hogares más pobres (artículo 36-III) y condicionado a la disponibilidad presupuestal (artículo 38). El transitorio 11º prevé la entrada en vigor de este nuevo programa de incentivos a más tardar el 31 de mayo del 2015.[16]

La permanencia en el servicio, "cuando el nombramiento deja de surtir efectos"

Desde hace algunas décadas, el Reglamento y los Estatutos ya mencionados establecen las "causas justas" para que el nombramiento deje de surtir efectos, y prevén las que requieren de una resolución del Tribunal de Arbitraje (ETSU, arts. 43 y 44). Sin embargo, la inamovilidad de los maestros y el hecho de que no puedan ser despedidos, se manejan como una verdad irrefutable; parece responder a la inercia de un nombramiento y de la consecuente asignación de la plaza de base, sin cuestionamientos o evaluaciones específicas, así como a la defensa a ultranza del sindicato a esta condición.

Pareciera que no hay duda respecto de la continuidad del nombramiento, ni siquiera por la muerte del profesor, una de las causas que el Estatuto relaciona como una de las causales del término de un nombramiento sin responsabilidad para el Estado (artículo 44 del ETSPU). Se puede argumentar lo anterior en virtud

15 Lucrecia Santibáñez (2007) argumentó el juicio de que la carrera magisterial no modificó la calidad de los resultados de aprendizaje de los alumnos. Existen, además, evaluaciones que Santibáñez registra, así como varias tesis de grado sobre ese tema. Pero la ley debe partir de una posición explícita al respecto.

16 El doctor Arnaut cuestiona que este programa, que sería la única parte de la ley que ofrece estímulos y recompensas, sea la menos precisa y clara.

Derechos reservados

del asunto de la "herencia de las plazas", acuerdo que maneja no sólo el SNTE, sino todos los sindicatos públicos, y que tiene una fundamentación noble en el principio sindical de solidaridad con la familia del trabajador que queda sin el sostén del miembro que fallece, pero que, por otro lado, se desprende de una concepción de trabajo manual, mecánico, sin especificidades y, en los casos de mayor abuso, sin exigencias profesionales puntuales y sin competencia.[17]

Esta herencia parece estar reglamentada en los convenios internos. El único antecedente cercano que localicé es el artículo que indica que, "en igualdad de condiciones de competencia y de antigüedad, los poderes de la Unión tienen la obligación de preferir a los trabajadores sindicalizados […]" (artículo 41 del Estatuto).

La nueva ley establece una evaluación obligatoria, por lo menos cada cuatro años (artículo 52), acompañada de programas de regularización en caso de que no se demuestre un desempeño suficiente, para cuya aprobación se ofrecen hasta tres oportunidades, pero dará por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para la autoridad en caso de que no se logre esta evaluación satisfactoria. Anteriormente se mencionó un antecedente legal al respecto, que planteaba que una demostración de competencia se exigirá al personal de base cada dos años.

El transitorio 8º aplica al personal que ya tiene nombramiento definitivo la misma obligatoriedad de ajustarse a los procesos de evaluación y a los programas de regularización. En caso de no alcanzar resultados suficientes, *no* será separado de la función pública […] será readscrito a otras funciones dentro de dicho servicio [¿?] o se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.[18]

Conclusiones

La pregunta que se planteó para el desarrollo de esta mesa es si existen restricciones para la mejora del desempeño docente; dicha pregunta se puede precisar así: ¿se refiere a restricciones legales actuales; restricciones que la nueva ley evitará o restricciones que imponga la nueva ley? O incluso se puede ampliar más: ¿la nueva ley *promueve, impulsa, asegura las condiciones para la mejora del desempeño docente*?

---

17 Valdría la pena analizar más a fondo los diferentes procedimientos que aseguran la "herencia de una plaza", sobre los cuales hay muy diversos testimonios.

18 Sin duda anticipado desde el artículo 43. *La suspensión de los efectos del nombramiento no significa el cese del trabajador* (las cursivas son mías).

© Flacso México

El peso de la ley

Por todos es sabido que vivimos en un país cuyas leyes *no* se cumplen, la disculpa remonta —dicen— a la época del virreinato, con aquellas órdenes que llegaban de España con el sello de "obedézcase, pero no se cumpla".

De ninguna manera creo que las leyes sean inocuas, aunque no se cumplan. Son la referencia clave, en última instancia —y en ocasiones no tan última— de las funciones y compromisos a cumplir, así como de las obligaciones y derechos de las partes cuando enfrentan un conflicto. Pero la unidad de la ley, el ser obligatoria para todos, sin distinción, exige un arduo trabajo de reflexión y redacción de sus contenidos, que no parece haber sido el caso de la aprobación de esta nueva ley, formulada y legislada "al vapor", según la información disponible.

Considero que la nueva ley ataca de golpe una serie de vicios reales. Y diríamos que, en muchos de los casos, con justa razón, en particular en lo referente a la sanción de la corrupción en el ingreso o en las promociones, en definir que las comisiones ajenas al servicio docente sean sin goce de sueldo, en sancionar a quienes se ausenten de su trabajo sin causa justificada, incluso en exigir una demostración periódica de la capacidad profesional. Vicios cuya existencia se debe, fundamentalmente, a la falta de atención y cumplimiento de las leyes existentes, así como a la falta de previsión de una legislación que *impulse* sostenida y consistentemente la mejora del servicio docente.

Después de apostarle infinidad de veces a los cambios curriculares, de regular la gestión por la vía de la desconcentración y la federalización, de aprobar algunas medidas orientadas a "revalorar el magisterio", la reforma educativa apuesta en esta ocasión al docente como el detonador del cambio y de la mejoría, y lo hace usando como detonador la sanción de dar por terminado el nombramiento a quienes no demuestren las competencias profesionales necesarias. Sin embargo, no se trata de una ley que impulse o propicie la mejora de la calidad de la educación, más allá de la potencialidad efectiva de medidas que intentan resolver los vicios actuales: selección en el ingreso, evaluación periódica acompañada de formación. La ley es eminentemente punitiva, de continuo aparece la terminación de los efectos del nombramiento, incluso sin responsabilidad para la autoridad, como sanción derivada de los artículos de esta ley.

Ésta ofrece mayor apertura en lo referente a los candidatos que aspiren a ingresar al servicio docente, y en lo referente a las instituciones que pueden ofrecer la formación inicial (aunque deja sin resolver el asunto de la autonomía en el diseño de planes y programas de formación docente, incluso sancionará y aprobará los programas de formación derivados de las necesidades que identifiquen las evaluaciones).

Derechos reservados

El mejoramiento del desempeño docente está sujeto a la validez, la pertinencia y la relevancia de los indicadores de la evaluación personal, pero sobre todo a la comprensión de todas las condiciones que hacen del trabajo docente una empresa colectiva y colegiada, que no quedan garantizadas por la ley.

La ley no prevé ordenamientos básicos indispensables para esa mejora: por ejemplo, el tiempo completo de los maestros de educación básica, que les permita equilibrar las horas frente a grupo con otras actividades fundamentales, para que tales horas sean mejores: preparación, correcciones, análisis colectivos de las mejores prácticas o de los problemas más importantes por resolver, trabajo en academias, etc. Señala, sin embargo, a la investigación "como una de las tareas de los docentes". El impulso a la autonomía de la gestión apenas se anuncia y parece referirse más bien a la consecución y manejo de fondos, que para muchos apunta a la "privatización".

La ley no prevé diversidad de perfiles docentes en distintas funciones y niveles de apoyo a la calidad de la enseñanza, que se han resuelto hasta la fecha por la vía de las comisiones, las cuales son repudiadas.[19] Pero hay desconocimiento de la naturaleza de muy diversas comisiones académicas indispensables para los rubros de diseño curricular, elaboración de textos, formación continua de los profesores, apoyos académicos más allá de la supervisión o las jefaturas previstas, y que deberían haber sido previstas en la Ley como nuevos tipos de nombramientos académicos perfectamente justificados por la naturaleza del servicio educativo público.

La ley restringe a la "disponibilidad presupuestal" la regularización de la infinidad de plazas magisteriales no resueltas, en particular en lo referente a la gran cantidad de directores de las escuelas en funciones, así como de interinos que ocupan las plazas liberadas por las comisiones sindicales. Los interinos no son reconocidos por esta ley, más allá de que podrán participar en los concursos abiertos.

La ley no señala absolutamente nada sobre las comisiones sindicales indefinidas (autorizadas por el apartado B del artículo 123) que aunque no siempre sean con goce de sueldo —no sabemos—, provocan el enorme problema de los "profesores interinos" que no reciben prestaciones y que se desempeñan con la espada de Damocles sobre sus condiciones laborales.

---

19 El público sólo conoce —y sataniza— las comisiones sindicales con goce de sueldo, yo también lo haría, conociendo el enorme alcance de esas comisiones —solo se exime al representante de escuela— de estar dedicado de tiempo completo al sindicato con goce de sueldo. También, por supuesto, se deben sancionar las comisiones que se aprueban con fines de actividades partidarias o hasta personales de muchas autoridades.

© Flacso México

La ley no impulsa la formación de colegiados o de academias (y solo en una ocasión dice que deberán apoyarse sus programas).

La ley no propicia, ni prevé los indispensables tratamientos específicos, compensatorios, necesarios para resolver las enormes desigualdades que aquejan a los maestros en distintas regiones del país (aunque introduce el tema de la atención a los contextos locales en varias ocasiones).

Lo que está en juego: la definición del papel del "conocimiento profesional". Los actores que participan

El conocimiento profesional (en sentido muy amplio) es el criterio más importante para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio docente. Ni jurídica, ni profesional, ni éticamente se puede argumentar un derecho laboral adquirido por los maestros ajeno a ese conocimiento profesional, sin embargo, todavía subsiste una importante duda respecto a la relación entre conocimiento profesional, el desempeño profesional esperado y las maneras de "medirlo". Lo que es indispensable es debatir a fondo cuál es ese conocimiento/desempeño profesional, debate —y las decisiones a las que conduzca— que afectará tanto la definición de los contenidos de las evaluaciones, como los programas de formación inicial y continua de los maestros, y de regularización de quienes no las aprueben.

Según el diario *Reforma* (7 de octubre de 2013, p. 11) la SEP ha informado ya que la evaluación "no trata de un examen sino de un proceso que incluye diversas medidas, desde observación del desempeño del docente y diversos aspectos como la planeación, el dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, el logro de aprendizaje de los alumnos, la colaboración en la escuela, y el diálogo con los padres de familia".[20] Cada uno de estos rubros debe tener referentes válidos de la manera como se supone que cada uno de esos rubros cubre una dimensión necesaria del desempeño docente debido.

Un segundo debate a fondo refiere a la autoridad académica y la solvencia moral de quiénes definen ese conocimiento, la manera como se demuestra la posesión del mismo y cómo se certifica.

A lo largo del siglo XX, se estableció una interacción por decir lo menos "extraña" entre las autoridades gubernamentales y los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado (todos, no sólo los docentes) en la definición de todos

20 Me sorprende la similitud con los rubros que toma en cuenta la carrera magisterial, cuya desaparición ya prevé la LGSPD.

Derechos reservados

los rubros de la política y los programas educativos del país, avalada por la vía de la legitimación jurídica que da el Apartado B del artículo 123 a múltiples comisiones mixtas. Sin embargo, esta interacción ha sido denunciada como negativa para la calidad de la educación pública, y ahora se sostiene que, con las nuevas leyes, que excluyen al sindicato de muchas decisiones de tipo académico, se recupera "la rectoría del Estado" sobre la educación.

A diferencia de sindicatos de docentes profesionalizantes (algunos de los cuales incluso se denominan colegios), el sindicato mexicano ha sido eminentemente gremial, orientado por la lógica de los derechos laborales de los trabajadores por sobre las responsabilidades profesionales, la creación del mayor número posible de empleos, el incremento salarial continuo y la ampliación de las prestaciones posibles, una noción de trabajo igual entre todos sus agremiados que excluye la importancia de las especificidades profesionales, la cláusula de exclusión, la representatividad absoluta de los trabajadores, la defensa de un proyecto de tipo político más que de tipo educativo y la defensa per se de sus agremiados (al igual que lo hace cualquier corporación que oculta vicios y problemas).

La SEP ha resultado insuficiente e ineficiente en las medidas que ha tomado para organizar y gestionar la distribución de la función educativa del país (resulta escandaloso que después de más de noventa años de existencia, no se conozca el número de profesores, ni la naturaleza de su contratación, de sus permisos, de sus comisiones). Las diferentes decisiones de federalización, desconcentración y descentralización no satisfacen la gestión del importantísimo servicio necesario para la educación del país. Ahora se plantea nuevamente la recentralización —en este caso, del pago de la nómina— como asunto hacendario, sin analizar las consecuencias que tendrá sobre la gestión general de la educación.

La Ley General del Servicio Profesional Docente elimina al sindicato de cualquier participación en la *aprobación* de perfiles, indicadores y criterios, además de que lo reduce al rango de "observador". En los hechos, la palabra sindicato no aparece una sola vez en todo el texto de la ley. Por contraparte, consagra la participación de un nuevo actor para seleccionar a quienes puedan ingresar y permanecer en el servicio docente: el INEE, que en principio será capaz de diseñar, valorar y aprobar los criterios e indicadores "objetivos" y "científicos", que —se supone— serán contrarios a la arbitrariedad de autoridades y representantes sindicales, con base en la investigación y conocimientos sobre la evaluación, la educación, los docentes.

Esta eliminación del sindicato en cualquier participación es, desde mi punto de vista, la que define la naturaleza "política" de la reforma, incluso sostiene —aunque no se haya hecho explícito— la fuerza de los movimientos sociales

© Flacso México

que ahora exigen la derogación de la reforma (del artículo constitucional y de las leyes secundarias).

En lo personal, considero que los sindicatos no deben tener injerencia en la evaluación del personal docente. En la experiencia de la educación superior mexicana, hemos conocido los efectos negativos de una participación semejante, que se han resuelto por la vía de participaciones *colegiadas (lo que nos llevaría a una discusión sobre la representatividad de los sindicatos o de las academias, que no es el momento de hacer)*, pero entiendo que después de casi setenta años de lo opuesto, se convierta en una causa mayor del descontento magisterial, cuya organización hasta ahora ha sido la única que ha tenido trascendencia en las decisiones de política educativa.[21]

¿Y los maestros?... Desde hace tiempo he insistido en favorecer la organización académica de los maestros de educación básica, su trabajo colegiado, la trascendencia de su experiencia cotidiana y su influencia profesional en los derroteros de la educación pública como medida indispensable para mejorar la calidad de su desempeño y de la educación pública. Indudablemente que hay transformaciones que no se logran simplemente por la participación individual, sino que requieren organizaciones a escala más amplia, hasta ahora, sin embargo, tanto la SEP como las organizaciones sindicales, por diferentes razones, no han favorecido ese tipo de organización.

¿Y los investigadores en educación? Creo que cabe un doble compromiso, por un lado, participar con sencillez en diferentes organizaciones académicas de los profesores de educación básica, con quienes se comparte muchas veces la docencia en disciplinas semejantes, a distintos niveles escolares. Hay mucha interacción y comunicación profesional, posible a nivel horizontal, considerándonos pares.

Por otra parte, investigar la problemática no sólo de la educación pública del país, aunque incluya todas las especificidades posibles, sino investigar a fondo e integralmente el papel que han desempeñado las políticas públicas de educación, sus contribuciones, aportaciones, limitaciones y efectos perversos. No sólo estudiar los problemas educativos que enfrenta el país, sino evaluar la infinidad de políticas, propuestas, proyectos y programas con los que se ha intentado resolverlos. Ése es el papel que nos corresponde en la valoración de una política como la que ahora nos ocupa.

---

21 Las discrepancias entre la CNTE y el SNTE serían motivo de un análisis de las posiciones "profesionales" de cada organización, pero, sin duda, permitiría un análisis de sus posiciones políticas, pero ése no es el objeto de este artículo.

Derechos reservados

Fuentes

Consejo Mexicano de Investigación Educativa (en prensa). *La investigación educativa en México* (recuperación de los estados de conocimiento en 1981, 1993, 2002 y 2013).

"Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión", *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 1941 (estatuto aprobado originalmente en 1938, reformas en 1941 y 1946).

Ibarrola, María de, Gilberto Silva Ruiz y Adrián Castelán (1997). *Quiénes son nuestros profesores*, México, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C.

Jiménez Lozano, María de la Luz y Felipe de Jesús Perales Mejía (2007). *Aprendices de maestros. La construcción de sí*, Torreón, Pomares/Universidad Pedagógica Nacional/Gobierno de Coahuila.

Lave, Jean y Etienne Wenger (1991). *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*, 16ª ed., Nueva York, Cambridge University Press.

"Ley General del Servicio Profesional Docente", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013.

"Reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la SEP, dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal", México, 4 de enero de 1946.

Santibáñez, Lucrecia *et al.* (2007). "Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del Programa de Estímulos Docentes Carrera Magisterial en México", México, documento solicitado por la SEP a la Rand Corporation.

Schubert, William (2013). "Play: A Basis for Becoming an Educational Researcher" (manuscrito inédito, citado con autorización del autor).

© Flacso México

Derechos reservados

Los problemas de la implementación de la "reforma educativa"

Graciela Bensusán y Luis Arturo Tapia

El componente laboral de la reforma

La reforma educativa (RE) de 2013 tiene en la mira al viejo modelo laboral-sindical construido a lo largo de varias décadas, el cual reguló las relaciones entre el magisterio y las autoridades educativas tanto en materia educativa como de empleo. La RE implica un cambio radical de dicho modelo, en la medida en que transforma viejas reglas de ingreso y permanencia en el servicio docente, así como de acceso a los bienes del sistema educativo nacional (SEN), además de redistribuir el poder entre sus principales actores.

El fuerte componente administrativo-laboral de la reforma se observa en el condicionamiento de la permanencia en el servicio docente a la obtención de un determinado resultado en las evaluaciones que tendrán carácter obligatorio.[1] Se les garantiza a los actuales docentes, en el peor de los casos, la conservación de un empleo como personal administrativo.[2] Se debe agregar que, en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), no queda claro en qué cargos administrativos podrán reubicarse los maestros excluidos del aula y, en su caso, qué ocurrirá con quienes los estén desempeñando.

Por otro lado, la reforma también reduce los recursos sindicales para la distribución de bienes bajo criterios políticos y clientelistas. Este fuerte componente administrativo-laboral impide hablar plenamente de un cambio de tipo educativo en el sistema; sin embargo, desde una perspectiva optimista, se ve como un punto de inflexión obligado o reclamado desde hace tiempo por el SEN, para ir después hacia una reforma verdaderamente educativa. No obstante, para llegar a ello antes se deberán sortear una serie de dificultades de las que se ocupa este capítulo.

---

1 Cabe recordar que México es un país con empleos de mala calidad, que contrastan con la calidad que, de hecho, tienen los empleos en el sector público, uno de cuyos rasgos distintivos es, precisamente, la estabilidad laboral.

2 Parece que esto se introdujo como un cambio de última hora en el texto de la reforma y se lee como una concesión al magisterio, derivado de las movilizaciones que rodearon la aprobación de la LGSPD.

© Flacso México

La reforma mantiene abiertas muchas preguntas en torno a su diseño y aplicación, lo que resulta aún más evidente si se observa el complejo escenario derivado no sólo de la multiplicidad de voces y de actores a los que la RE involucra, sino también por las movilizaciones protagonizadas por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en la capital del país y en los estados, lo que tendrá implicaciones importantes en la fase de puesta en vigor.

No cabe duda de que un propósito central de la RE es deslindar la competencia laboral del sindicato respecto de la profesional o educativa (centrada, en adelante, en los criterios para evaluar el desempeño y el mérito para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio docente) de la que queda excluido y relegado al papel de observador. Incluso su participación queda al mismo nivel de las ONG (art. 33, LGSPD).

Este cambio radical en la distribución del poder dentro del sistema educativo sería necesario para evitar problemas en la implementación de los cambios propuestos, mas no por ello se garantiza que no se generarán otros efectos no deseados que impidan alcanzar las metas de la reforma. En efecto, el reducido papel asignado al actor sindical en las nuevas reglas del juego conlleva la posibilidad de generar vacíos en la gobernabilidad del SEN, pues se trata de un salto abrupto respecto de la situación anterior, en la que el empleo, la estabilidad y los beneficios del sistema para el magisterio pasaban por las manos de las dirigencias nacional y estatales.

Si bien el acceso a estas ventajas era administrado con criterios clientelares y no de mérito, hay que señalar que constituía un ingrediente esencial para reforzar el control que el SNTE tenía sobre el magisterio y, por ende, sobre la disciplina en el sistema educativo. Conviene recordar también que se trata de un sistema que engloba a más de un millón doscientas mil personas con una extraordinaria complejidad, y cuya administración implicó, además, la participación de la estructura sindical a través del personal directivo y su imbricación en las estructuras de las secretarías de Educación de los estados y en la federal. La cuestión es si la individualización de las carreras docentes con base en el mérito, que la reforma busca impulsar, será suficiente para prescindir en el corto y mediano plazo del papel del SNTE, sin una merma sustancial de la gobernabilidad en el sector.

Un antecedente

El antecedente más importante de la reforma educativa reciente es la que se hizo a nivel de la educación superior (ES) en 1980. Sin embargo, es probable que

Derechos reservados

la gravedad del problema en la educación básica, puesto de manifiesto por las evaluaciones nacionales e internacionales, aunado al clima de linchamiento hacia el magisterio que la precedió, hayan llevado a la RE de 2013 a ser más radical en sus implicaciones para los docentes que la de la ES.

En tal sentido, cabe recordar que esta última implicó que, una vez ganada la definitividad mediante un concurso de oposición, se preservaría la garantía de estabilidad laboral del personal académico, sin sujetarla a nuevas evaluaciones obligatorias. Además, las reformas en los regímenes de ingreso y promoción incluidos en los reglamentos o estatutos de las instituciones de educación superior estuvieron acompañadas de incentivos en términos económicos, lo que se tradujo en la deshomologación de los ingresos del personal académico.

Por otro lado, también destaca el hecho de que las evaluaciones de los académicos a nivel de las instituciones de educación superior (IES) y del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) se realizan por sus pares, e incluyen mecanismos de impugnación ante las decisiones de las comisiones dictaminadoras. En el caso del SNI, este mecanismo de impugnación se incorporó tardíamente a su reglamento porque, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), ante su ausencia se podía llegar a la violación de esos derechos.[3]

Por el contrario, la evaluación del magisterio no la realizarán sus pares, ni están previstos mecanismos de impugnación de las decisiones de la autoridad, lo que sin duda es uno de los factores que genera desconfianza entre los maestros. Parece lógico pensar que la necesidad de este tipo de garantías es aún mayor cuando la evaluación queda en manos de la autoridad.

¿Veremos en el futuro mediato la deshomologación extrema de las remuneraciones magisteriales con base en méritos y desempeños, igual que pasó en las instituciones de educación superior?[4] Habría que considerar que en este último caso se generaron efectos no previstos, como la extrema individualización de las carreras y desinterés por el trabajo colegiado, lo que terminó generando dificultades insalvables para el surgimiento de algún tipo de capital social entre profesores, pieza clave en la planificación educativa y en la comunicación de experiencias docentes (Coburn y Lin, 2008).

---

3 Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación 65/98. Véase al respectohttp: <//www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/1998/REC_1998_065.pdf>. Cabe señalar que con la reforma constitucional de 2011 los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen el mismo nivel que la Constitución, lo que significa que estarían por encima de la LGSPD, lo que abrirá la puerta a que se tenga que incorporar también este tipo de mecanismos de impugnación en dicha ley.

4 Aunque es notable el que la llamada doble negociación en los estados, a partir de la ANMEB de 1992, generó de facto disparidades salariales entre el magisterio de las entidades (Tapia, 2013a).

© Flacso México

El proceso legislativo de la reforma

Scartascini *et al.* (2011) plantean que en ocasiones se pueden aplicar reformas cuando se dan ciertas constelaciones que permiten llegar a acuerdos para concebir una política desde arriba, considerada correcta. Sin embargo, los problemas de ésta se manifiestan a la hora de su implementación. La reforma educativa siguió un curso como éste y, en tal sentido, abre interrogantes sobre las condiciones para su puesta en marcha.

La RE tuvo lugar en un momento político particular, ya que se había pasado del bloqueo y los vetos bajo gobiernos divididos a partir de 1997, a lo que se podría denominar, parafraseando a Scartascini, el "momento mágico mexicano" (Pacto por México) que posibilitó la concepción de una política desde arriba, desatendiendo el punto de vista de agentes clave en los sistemas educativos locales. En este sentido, es esperable una afectación en la fase implementación.

Si bien es cierto que algunos de los agentes excluidos no han mostrado conductas cooperativas con anterioridad o en el momento de la adopción de las nuevas reglas del juego, precisamente el problema de la concepción de la reforma es que aumenta la probabilidad de que se mantengan posiciones intransigentes que dificulten trasladar al aula una verdadera reforma educativa. En suma, ahora el problema es cómo lograr que en el futuro los agentes cooperen en la implementación de los cambios, a pesar de que se excluyeron del diseño de la política.[5]

En la misma tesitura, cabe preguntar qué nos dicen otras experiencias en donde las reformas no partieron de un buen diagnóstico y quedaron sesgadas por una sola perspectiva (aunque fuera la "política correcta"). ¿Qué pasó, por ejemplo, con la reforma laboral aprobada durante la última etapa del gobierno de Felipe Calderón? Todo indica que no dejó satisfecho a nadie —salvo a los ganadores con el *statu quo*— y no lo podía hacer porque partió de un diagnóstico unilateral y sesgado por una sola perspectiva, sumamente cuestionada por las evidencias empíricas.[6] En tal sentido, habría que aprender de ésa y otras

5 El escenario pone en riesgo incluso la viabilidad del censo educativo que lleva a cabo el INEGI y que forma parte de los componentes de la reforma. En este contexto, queda claro que los componentes de la política pública en México no son sólo el Poder Legislativo. La calle juega un papel primordial. Una buena parte de las posibilidades de éxito de la reforma en curso se está jugando ahora en las movilizaciones del magisterio, que ya ha tenido un impacto directo en algunos de los cambios de última hora en el texto de la LGSPD.

6 Esta perspectiva sugería que, al flexibilizar las formas de contratación y reducir el costo del despido, se crearían incentivos para generar empleo formal, sin reconocer que esto depende esencialmente del crecimiento económico (Bensusán, 2013).

Derechos reservados

experiencias, y pensar en las consecuencias que podría tener para la reforma educativa el haber seguido un proceso similar.

Orientación y viabilidad de la reforma educativa

La reforma no reconoce la corresponsabilidad de los demás actores del sistema educativo —fuera del magisterio— en sus resultados y, de manera más general, en los problemas que lo afectan actualmente. La perspectiva que inspiró su diseño está centrada en el maestro y ve en su desempeño, así como en la falta de evaluaciones, los principales factores explicativos del bajo logro educativo, lo que en realidad resulta muy discutido en la literatura y en la investigación especializada. Por supuesto que no se sugiere aquí que el docente no tenga ningún peso, pero se sabe que existe una multiplicidad de factores que intervienen en el aprendizaje, y que en este tema resulta inviable hablar de efectos monocausales (Tabaré y Blanco, 2004; Murillo, 2008; Tapia, 2013). Así, la reforma comenzó situando al docente en el centro de los factores asociados al logro educativo, con lo que tomó partido por una de muchas perspectivas existentes y excluyó otras que asignan mayor relevancia a cuestiones como el contexto social, familiar y escolar.

Los retos que se derivan de un cambio tan unilateral y radical como el que se quiere impulsar y los posibles escenarios que se abren a partir de la ejecución de la reforma en las entidades dependerán de la combinación de diferentes variables que se retoman en el último apartado.

Gobernabilidad del sistema educativo

Los cambios recientes no sólo abren preguntas en torno a la implementación de la reforma, sino también en torno a la gobernabilidad del sistema en su conjunto. Así, por ejemplo, es pertinente considerar cómo afectará el relegamiento de agentes clave en la gobernabilidad del sistema educativo, como el SNTE, ahora limitado a negociar las condiciones de trabajo del magisterio.

La formación, en 1943, del sindicato de maestros fue la respuesta a la incapacidad del Estado mexicano para tratar con una interlocución sindical autónoma y múltiple, formada por ciudadanos y no por súbditos. Esta salida autoritaria y centralista al problema de interlocución con el magisterio lo ha pagado la sociedad en su conjunto, a través del deterioro en la calidad educativa y en la opacidad del SEN. No es algo muy distinto a lo ocurrido desde entonces en el ámbito de las empresas estatales y en sectores clave de la economía, en las que anidaron el corporativismo estatal y el clientelismo para asegurar la paz laboral.

© Flacso México

El SNTE fue la pieza fundamental de una gobernabilidad autoritaria, corporativa y corrupta. Y, como tal, fue un ingrediente de la estabilidad política y de la paz social que cruzó al país durante setenta años. Los responsables de haber sostenido este arreglo y sus beneficiarios durante muchas décadas, ahora ven al sindicato como el único culpable del rezago educativo. Lo paradójico es que este diagnóstico no lleva al gobierno a plantear la necesidad de democratizar y crear las condiciones para que el SNTE se transforme en un instrumento útil para avanzar en la profesionalización del magisterio, sino al contrario, se busca debilitarlo y limitar su papel en la representación de los intereses profesionales del magisterio, dejándolo, eso sí, en las mismas manos que cobijaron la corrupción que condujo a la cárcel a su dirigente, Elba Esther Gordillo.

Por otra parte, parece ignorarse que la disidencia magisterial fue la respuesta a un sistema cerrado que carecía de mecanismos para plantear demandas o agendas que no fuesen las de la dirigencia nacional o las de la SEP.[7] Así pues, el SNTE y la disidencia magisterial son, cada uno a su manera, el resultado del viejo autoritarismo político.[8] Si bien estos actores son corresponsables en la preservación de un sistema que recargó los costos de las deficiencias educativas en los alumnos y en los padres de familia, no son los únicos que deberían asumir la responsabilidad del actual estado de la educación en el país. Al menos los gobiernos, las autoridades educativas estatales y la SEP no se consideran al margen de esto.

¿La reforma educativa genera bases suficientes y adecuadas para transitar hacia una nueva gobernabilidad del sistema educativo? No es claro si la individualización de las trayectorias profesionales contribuirá en esta dirección, o si el debilitamiento del SNTE, del que da testimonio la efervescencia en secciones hasta ahora institucionales, lo hará. ¿Serán la pluralidad y la democratización de la representación del magisterio las nuevas bases para la gobernabilidad del

7 Hasta hace unas semanas, el secretario de Educación Pública comentó que no iba a sentarse a negociar nada con la CNTE, porque ésta no representaba al magisterio; de igual modo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje señaló que el SNTE es el único interlocutor reconocido por la autoridad laboral (*La Jornada*, 7 de septiembre de 2013).

8 Al respecto, no se debe olvidar que la dirigencia nacional del SNTE capitalizó en los últimos años las movilizaciones y el radicalismo de la CNTE para preservar un sistema de poder sindical, sostenido en buena medida por las concesiones obtenidas de una alianza con los gobiernos federales en curso. En tal sentido, con el tiempo, la CNTE también fue corresponsable en el sostenimiento de una dirigencia nacional corrupta y autoritaria, que chantajeaba a los gobiernos en turno, frente a la amenaza que representaba replicar el radicalismo de la CNTE en las entidades del país con presencia de las llamadas secciones institucionales.

Derechos reservados

SEN?, ¿o será la represión para sostener, bajo nuevas circunstancias, la vieja gobernabilidad corporativa?

Aunque una de las asignaturas pendientes de la transición política es avanzar hacia una gobernabilidad democrática, tanto en el modelo laboral como en el educativo, cabe reconocer que esto no ha sido posible aún en el sistema político en su conjunto, especialmente en el ámbito de los gobiernos subnacionales que, como se sabe, tendrán un papel destacado en la implementación de la reforma. En breve, persisten muchas interrogantes sobre lo que ocurrirá en el sistema educativo respecto de su gobernabilidad, y lo más grave es que no hay un debate público sobre cómo llenar los vacíos que se han generado al calor de los últimos acontecimientos en el ámbito sindical y educativo.

¿Hacia dónde va el SNTE?

En el viejo modelo laboral, el SNTE tenía una fuente de legitimidad frente a sus agremiados, gracias a la cual negociaba y obtenía (con ventajas sustantivas), siendo la primera de éstas la estabilidad laboral de los maestros.[9] Las garantías laborales que lograba el sindicato compensaban el déficit de otras formas de legitimidad y representación democrática. En este sentido, es subrayable el hecho de que la reforma quita al SNTE diversas garantías laborales, lo que obliga a preguntar qué consecuencias tendrá la reforma en lo que compete a su capacidad de seguir controlando la mayor parte del magisterio, es decir, no queda claro si forzará cambios en su liderazgo y en su estructura y dinámica internas. Más aún, no se sabe si el sindicato compensará con otras ventajas sustantivas sus déficit de democracia, o si la reforma lo debilitará a tal punto que abrirá la puerta a una democratización desde abajo.

¿Quién tendría interés en lo anterior? Habría que ver también en qué condiciones podría la CNTE aprovechar esta puerta, dado que la democratización representa una demanda histórica que la ha mantenido dentro del sindicato, aun cuando la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1999 le autorizaría constituirse y registrarse como una nueva organización sindical.

9 Esta estabilidad estaba ligada a una etapa de expansión del sistema educativo mexicano, el cual enfrentó dificultades con los cambios demográficos que empezaron a generar congestionamientos del personal docente en algunos lugares.

© Flacso México

Las tensiones en el contexto de la reforma

La reforma en curso supone una respuesta o solución a la pretendida tensión entre sindicalismo, estabilidad laboral y desempeño docente. La RE parece indicar que no se obtendrá un buen desempeño con estabilidad y con la presencia de un actor sindical con recursos de poder que le permitirían influir en el proceso de profesionalización del magisterio. empero, como lo registra la literatura especializada, se trata de un tema del que aún falta mucha evidencia y bastante reflexión (Burroughs, 2008; Carini, 2002; Coulson, 2010; Duplantis *et al.*, 1995; Eberts, 2007; Eberts *et al.*, 1999; Eberts, 1987; Glenn, 2002; Hannaway, 2008, 2006; Hess, 2006; Hoxby, 1996; Kerchner, 1986; Kurth, 1987).

La reforma también plantea una pretendida solución al problema de la tensión entre mérito y lealtad, es decir, a la posibilidad de obtener beneficios del sistema educativo a través de los méritos personales y no de la lealtad al sindicato. Con la reforma, el SNTE ya no dará el empleo, ni garantizará la estabilidad, mucho menos los ascensos. En ese mismo sentido, se plantea la solución a la tensión entre mérito y antigüedad, al ponerse fin a la acumulación de años en servicio como mecanismo preponderante para obtener ascensos y otros beneficios.

Finalmente, la reforma se posiciona dentro de un gran debate en el mundo académico, en el que se interroga si los sindicatos de maestros desempeñan un papel positivo o negativo en los resultados de los alumnos. Existen argumentos a favor y en contra, pero lo cierto es que hay consenso en que esto depende esencialmente tanto de factores endógenos del sindicato, como de otros ajenos a su control, que se derivan del contexto en que opera.

El debilitamiento que la reforma pretende en el actor sindical apunta a modificar ambos factores, pero partiendo de un diagnóstico negativo de su capacidad para ser un agente activo en el proceso de profesionalización del magisterio.[10] Sin embargo, se olvida que el SNTE mismo tuvo entre sus demandas este objetivo (Arnaut, 2013), incluso que algunas de sus propuestas están en la base de la reforma de 2013, como el otorgamiento de autonomía al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

10 Esencialmente, se diría que el papel positivo o negativo de los sindicatos depende de dos cuestiones, tanto endógenas como exógenas, es decir, por sus características organizativas y por los contextos en los que se mueven.

Derechos reservados

Nueva distribución de poderes

Es importante acotar que la reforma en curso propone una redistribución del poder, según la cual se institucionaliza la función de nuevos actores: padres de familia, INEE y ONG, por ejemplo. De igual modo, la reforma asigna un papel central al INEE, que sería muy positivo, en la medida en que delega un papel técnico a un organismo autónomo dirigido por especialistas, pero esto mismo entraña el riesgo de orillarlo al colapso y a la rápida erosión de su credibilidad, a causa de las dificultades políticas y de la necesidad de coordinación con una multiplicidad de actores que la reforma moviliza.

En tal sentido, la pregunta es si el INEE tendrá la fuerza política necesaria —a partir sólo de sus facultades técnicas— para sortear este riesgo enorme y no frustrar las expectativas que generó, en tanto actor central del proceso de reforma educativa.[11] Quizás el diseño de la LGSPD supone que las capacidades técnicas y las facultades otorgadas al INEE serán suficientes para las garantías de imparcialidad, objetividad y equidad necesarias en los concursos de oposición y en las evaluaciones posteriores. Si ello no se confirma, las consecuencias serían muy graves en términos de la credibilidad del INEE por el peligro de haber cerrado el paso, en lo sucesivo, a una verdadera reforma educativa.

Por otro lado, la reforma asigna nuevas tareas, con un rasgo descentralizador hacia las autoridades educativas de las entidades federativas (delegándoles la aplicación de las evaluaciones), pero también recentralizador (al devolver a la federación la responsabilidad de la nómina del magisterio). Existen suficientes evidencias de la falta de transparencia y de rendición de cuentas en el manejo de recursos por parte de los gobiernos estatales, pero el reto sería crear las condiciones para generar transparencia gubernamental y fortalecer el federalismo, más allá de controlar el ejercicio de la nómina del magisterio y simplemente recentralizarla.

Lo paradójico es que, al mismo tiempo, la reforma parece un segundo capítulo en la historia de la descentralización educativa en la esfera política, al hacer que cada gobierno estatal negocie con sus secciones y adapte su legislación al marco federal, lo que plantea interrogantes acerca de la disparidad de capacidades políticas de las entidades para ejercer los cambios —tal como ocurrió con la ANMEB en 1992— y sobre la posibilidad de que se sigan acentuando los contrastes entre los sistema educativos estatales, tal como en la actualidad ya se observan.

---

11 La estructura del IFE en coyunturas críticas muestra la vulnerabilidad de los órganos autónomos cuando no están dadas las condiciones adecuadas para poder sostenerles.

© Flacso México

En la lógica de la redistribución de poderes, se mencionó que la reforma excluye al SNTE de la materia educativa, relegándolo a cuestiones laborales, a la vez que restringe la posibilidad de una defensa colectiva de los derechos del magisterio. Indudablemente que se trata de un cambio radical, difícil de concebir e instrumentar si existiera en el país una democracia plena, con instituciones políticas relevantes para dirimir y superar conflictos de intereses, lo que propiciaría modificaciones incrementales en el sistema educativo, pero también un menor riesgo de cometer errores costosos para la sociedad.

En cualquier caso, era de esperarse que un salto de tal dimensión en el modelo laboral-profesional del magisterio, impuesto desde arriba, generase una fuerte resistencia entre los sectores afectados, aun cuando la dirigencia del SNTE no estuviera en condiciones de acompañarla, por el temor de correr la misma suerte que Elba Esther Gordillo.

Por el contrario, no cabe asombro alguno ante el hecho de que lo que no se discutió en el seno de las cámaras legislativas, deba escucharse en las mesas de negociaciones y a través de la protesta callejera, aun cuando esto retroalimente la estigmatización del magisterio, una más de las atenuantes con las que se justificó esta reforma.

Por otro lado, los cambios amplían el espacio del trabajo coordinado entre autoridades educativas y el órgano autónomo, pero a la vez pueden tender a la individualización, como ya se señaló. El hecho de que todos los docentes estén ocupados en resolver sus personales problemas de permanencia y ascensos en el puesto, imposibilitará probablemente el trabajo colegiado a nivel de los centros educativos.

Escenarios de la puesta en marcha de la reforma educativa

Es razonable esperar que la implementación de una reforma tan radical y controversial atraviese escenarios múltiples a lo largo del país. De igual modo, tanto sus efectos no esperados como sus desafíos estarán en función de distintas variables presentes en los contextos estatales. Enseguida se señalan algunas de las que, sin agotar las posibilidades, dan idea clara de los posibles escenarios que la reforma enfrentará en las entidades.

a) *Heterogeneidad de las secciones y los vínculos con los gobiernos estatales*. Existen entidades en las que conviven maestros agrupados en las denominadas fracciones *institucionales* junto con los *disidentes* agrupados en la CNTE. La presencia de ambas fracciones y las tensiones entre éstas van a

Derechos reservados

fungir como un ingrediente conflictivo en la adopción de la reforma a nivel estatal. Lo mismo sucederá en entidades donde los *institucionales* están divididos (y en los que han surgido sindicatos disidentes de origen institucional, como en Tabasco, Veracruz y Baja California Sur).

b) *Diversidad de situaciones locales, según el avance de los mecanismos previos de evaluación*. La reforma de 1992 estableció el Programa de Carrera Magisterial, el cual asignaba beneficios salariales a cambio de evaluaciones.[12] La Alianza por la Calidad Educativa (ACE) de 2008 planteó los concursos como mecanismos de ingreso a la docencia, lo que implicó, en algún grado, el fin del ingreso automático de los egresados de escuelas normales y la restricción en la herencia de plazas.[13] Esto significa que existen entidades con antecedentes que, de alguna manera, han acostumbrado a los docentes a una cierta lógica basada en los méritos como forma de acceso a una plaza y a mejores ingresos. En tales casos, la resistencia a las reformas sería menor (por ejemplo, Aguascalientes, Nuevo León, San Luis Potosí, Jalisco, entre otros estados). Ello explicaría también la mayor resistencia que hasta ahora ha generado la reforma en donde estos cambios tuvieron nulo o escaso impacto, como en Oaxaca.

c) *Capacidad de movilización del magisterio*. La capacidad de interlocución de las secciones no está definida sólo por el estatus formal, como insiste en sostener la SEP, sino por la capacidad de movilización, lo cual reconoce la Secretaría de Gobernación (Segob). Igualmente algunos gobiernos estatales han negociado con fracciones sindicales que no poseen la representación formal del magisterio (como Michoacán, Guerrero y Chiapas). En tal sentido, la capacidad de movilización magisterial en los estados será una variable influyente en los escenarios de la puesta en marcha de esta reforma. Superar la visión formalista que actualmente sostiene la SEP sería un factor positivo para destrabar el conflicto actual, así como para combatir en el futuro las posiciones más intransigentes a la hora de ejecutar la reforma, como lo sugiere la posición asumida hasta ahora por la Segob. Cabe señalar que el reconocimiento de la CNTE por parte de la Segob ha sido una de las mayores ganancias de este movimiento, puesto que logró ser admitida como interlocutora a nivel federal y en veintidós estados de la república, cuando al comienzo solamente tenía representatividad en cuatro.[14]

---

12 Para un estudio de las implicaciones del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y de la Carrera Magisterial, véanse Nieto (2009) y Ontiveros (2003).

13 Un trabajo detallado acerca de la ACE es el de Ornelas (2012).

14 La Secretaría de Gobernación ofreció apoyar a la CNTE para abrir negociaciones con los gobiernos locales en veintidós estados del país, lo que parecía buscar descentralizar el conflicto. Sin embargo, no

© Flacso México

d) *Sistema político local como condicionante de reformas a los marcos jurídicos locales.* El escenario político de las entidades también resultará una variable a considerar en la implementación de la reforma. No se refiere sólo a la capacidad de veto del magisterio opositor a la RE, sino a la distribución de fuerzas políticas y sociales en los congresos estatales; a la relación de los gobernadores con las secciones o con las dirigencias sindicales. De ello dependerá, en gran medida, la posibilidad de adoptar legislaciones locales alineadas con el diseño constitucional.

e) *Los niveles de participación social en los sistemas educativos.* El nivel de organización de los padres de familia, las ONG y otros actores interesados en impulsar la reforma en las entidades federativas, cumplirá un papel en el escenario de la aplicación de esta RE. Cabe observar que la LGSPD no menciona al sindicato y, en cambio, sí abre el espacio para la participación de las ONG.[15] Queda pendiente de conocer cuál de estas organizaciones tendría la capacidad para ejercer contrapesos en el proceso de implementación. En el mismo sentido, se esperaría un nivel diferenciado de participación de los padres de familia, considerando el nivel de desarrollo y la importancia del tema educativo en la agenda social de los estados de la república.

Conclusión: cuatro escenarios en el modelo laboral-sindical

De la conjugación de las distintas variables se delinean cuatro escenarios simplificados: en el primero, los obstáculos predominan sobre las oportunidades y el modelo actual sobrevive: *statu quo* con control vertical sobre el SNTE, y de éste sobre el magisterio, en tanto que siga siendo el principal negociador en materia laboral (salarios y demás condiciones de trabajo). Hay gobernabilidad a la vieja usanza, pero la RE avanza muy lentamente, ya que, en última instancia, habrá que esperar que el cambio generacional opere por sí mismo, sin contar con un actor sindical democrático y responsable ante la sociedad, con los recursos cognitivos y el compromiso necesarios para ofrecer alternativas ante los obstáculos que se enfrenten.

---

sólo fue rechazado por la asamblea de la CNTE, sino que generó alarma en el seno del SNTE, que de este modo perdería interlocución. *Aristegui Noticias*, 18 de octubre de 2013, en <http://aristeguinoticias.com/0410/mexico/segob-reconoce-a-la-cnte-como-interlocutora-en-22-estados/> y ADN-Político, 11 de octubre de 2013, en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/10/11/sector-de-la-cnte-desconoce-pacto-de-su-dirigencia-con-segob> y Ornelas (2013), Excélsior, en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2013/10/09/922547>.

15 En realidad menciona "organizaciones sindicales" en plural (Art. 33, LGSPD).

Derechos reservados

En el segundo escenario, crece el pluralismo o se debilita el control del SNTE, con pérdida de gobernabilidad, en tanto que no consiga nuevas fuentes de legitimidad y la CNTE no sólo persista en su intransigencia y mantenga su capacidad de movilización donde no haya penetrado la RE, sino que amplíe su influencia en estados donde no la tenía, sin lograr unificar al gremio magisterial. Quizás implique un escenario muy negativo para la reforma educativa y la cohesión social, pero la responsabilidad no sería a causa únicamente de la intransigencia de esta organización o a la resistencia de todos y cada uno de los maestros, sino también a un mal diseño de la política, a su imposición vertical y a la actitud formalista de una autoridad laboral que, al mismo tiempo que rechaza la interlocución de la CNTE, no tiene empacho en tolerar (cuando no alentar) la falta de democracia y la corrupción en el seno del SNTE.

Un escenario igualmente pesimista para la acción colectiva, pero con mejores oportunidades para lograr avanzar en la reforma ocurriría si crece el pluralismo y se debilita el control del SNTE y de la CNTE sobre el magisterio, tal como ocurrió en los sindicatos del personal académico en las universidades, triunfando el mérito sobre los criterios de lealtad, abriéndose oportunidades para desarrollar trayectorias individuales exitosas sin perder gobernabilidad.

La reforma abriría el paso a una real y rotunda reforma educativa, pero quedaría en evidencia la necesidad de incorporar diferentes perspectivas sobre cómo atender al conjunto de los factores que inciden en la calidad educativa y el aprendizaje, así como en la generación de contrapesos frente a una autoridad laboral que no ha estado tradicionalmente comprometida con la calidad educativa. Habría que impedir, además, que el individualismo se imponga sobre el trabajo colegiado, en tanto que éste sería un recurso privilegiado para superar los miedos e incertidumbre que conlleva todo proceso de cambio y aumente la probabilidad de llevarlo a la práctica.

Una última opción —la más deseable, pero la menos probable— supone uno de los procesos más complejos del cambio social y el abandono de viejas prácticas formales e informales, propias de un régimen autoritario que aún dominan en el mundo laboral. Esto ocurriría si el sindicalismo magisterial transitara desde un arreglo corporativo impuesto desde arriba, sin oportunidad para la pluralidad de voces, hacia otro que lograra la reunificación en un nuevo tipo de organización, sustentada en la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas y el compromiso con los intereses de los maestros, pero también con los de la sociedad, de la cual son parte.

Así como los intereses de los docentes coincidieron con el interés de la sociedad en la expansión de la cobertura educativa y el SNTE fue en algunas etapas un promotor de la profesionalización del magisterio, en un nuevo

© Flacso México

contexto que impulse su transformación desde abajo podría convertirse en un pivote de la calidad educativa e incluso lograr una alianza efectiva, ya no con el gobierno, sino con los padres de familia y otras organizaciones sociales verdaderamente interesadas en esta meta. Podría entonces ejercer contrapesos frente a cualquier intento de privatizar la educación, dejar en el abandono la educación pública o imponer visiones unilaterales para resolver los enormes rezagos que experimenta el sistema educativo, que no harán más que generar falsas expectativas, además de una gran frustración y desprestigio de cualquier propuesta de cambio.

Probablemente algo que ninguno de los dos actores sindicales en la escena podría lograr por sí mismo y que requeriría de nuevos aliados, más aún si se debilitara su legitimidad ante los ojos del magisterio, tal como los autores de la reforma parecen esperar, al menos en el mediano y largo plazos.

Fuentes

Arnaut, Alberto (2013). "El SNTE: un sindicato distinto en América Latina", Niterói, Brasil, ponencia presentada en el IV Seminário internacional "Da Rede de pesquisadores sobre associativismo e sindicalismo dos trabalhadores em educação (Rede ASTE)", 17-19 de abril.

Bensusán, Graciela (2013). "Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México", *Estudios y Perspectivas* (sede subregional de la CEPAL en México), núm. 143 (abril).

Burroughs, N. (2008). "Arguments and Evidence: The Debate over Collective Bargaining's Role in Public Education", *Education Policy Brief*, vol. 6, núm. 8.

Carini, R. M. (2002). "Teacher Unions and Student Achievement", en Alex Molinar (ed.), *School Reform Proposals: The Research Evidence*, pp. 284.

Coburn, Cynthia E. y Jennifer Lin Russell (2008). "District Policy and Teachers' Social Networks", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 30, núm. 3 (septiembre), pp. 203-235.

Coulson, A. J. (2010). "The Effects of Teachers Unions on American Education", *Cato Journal*, vol. 30, núm. 1, pp. 155-170.

Duplantis, M. M., T.D Chandler y T.G. Geske (1995). "The Growth and Impact of Teachers' Unions in States without Collective Bargaining Legislation", *Economics of Education Review*, vol. 14, nú. 2, pp. 167-178.

Eberts, R. W. (2007). "Teachers Unions and Student Performance: Help or Hindrance?", *The Future of Children*, vol. 17, núm. 1, cap. "Excellence in the Classroom", pp. 175-200.

Derechos reservados

Eberts, R. W. y J. A. Stone (1987). "Teacher Unions and the Productivity of Public School", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 40, núm. 3, pp. 354-363.

Eberts, R. W., K. Hollenbeck y J. A. Stone (1999). "Teacher Performance Incentives and Student Outcomes", *The Journal of Human Resources*, pp. 913-927.

Fernández A., T. y E. Blanco (2004). "¿Cuánto importa la escuela? El caso de México en el contexto de América Latina", *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, vol. 2, núm. 1, pp. 27.

Glenn, C. L. (2002). "Educational Freedom and the Rights of Teachers", *The Clearing House*, vol. 76, núm. 1, pp. 30-33.

Hannaway, J. y A. J. Rotherham (2008). *Collective Bargaining in Education and Pay for Performance*, Mizzou, Rand Corporation/Vanderbilt Peabody College.

Hannaway, J. y A. J. Rotherham (2006). *Collective Bargaining in Education: Negotiating Change in Today's Schools*, Harvard Education Press.

Hess, F. M. y M. R. West (2006). "A Better Bargain: Overhauling Teacher Collective Bargaining for the 21st Century", Harvard University; Program on Education Policy and Governance.

Hoxby, C. M. (1996). "How Teachers' Unions Affect Education Production", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, núm. 3, pp. 671-718.

Kerchner, C. T. (1986). "Union-Made Teaching: The Effects of Labor Relations on Teaching Work", *Review of Research in Education*, vol. 13, pp. 317-349.

Kurth, M. M. (1987). "Teachers' Unions and Excellence in Education: An Analysis of the Decline in SAT Scores", *Journal of Labor Research*, vol. 8, núm. 4, pp. 351-394.

Murillo, F. J. (2008). "Enfoque, situación y desafíos de la investigación sobre eficacia escolar en América Latina y el Caribe", en UNESCO-LLECE (eds.), *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Salesianos Impresores.

Nieto, Dulce María (2009). "Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México", México, documento comisionado por la Universidad Iberoamericana para la OCDE.

Ontiveros, Manuel (2003). "La descentralización básica, sus efectos sobre la oferta y la calidad educativa y los salarios magisteriales", *Análisis Económico*, 1er semestre, vol. 18, núm. 37 (UAM-A), pp. 81-95.

Ornelas, Carlos (2012). *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México, Siglo XXI.

Scartascini, Carlos *et al.* (2011). *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo.

© Flacso México

Tapia G., Luis Arturo (2013a). "Sindicalismo magisterial y logro educativo. La Sección 22 y las secciones institucionales del SNTE", México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, tesis doctoral.

Tapia, Luis Arturo (2013b). "La Sección 22 del SNTE. Un modelo sindical singular" (manuscrito inédito).

Derechos reservados

Reflexiones sobre el contenido laboral de la reforma educativa

Arturo Alcalde Justiniani

El propósito de esta intervención es desarrollar cuatro ideas centrales: la primera, acerca de las características del modelo laboral y las dificultades que se reflejarán de manera particular en la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). En mi opinión, ésta es una Ley que genera muchas dudas sobre qué va a pasar con ella en el futuro. En segundo lugar, sostengo que nos enfrentamos a la continuidad de la estrategia que ha seguido el Estado mexicano, que consiste básicamente en crear modelos laborales particulares para cada uno de los procesos de reforma en curso. Esta estrategia ha generado una gran confusión alrededor de las figuras jurídicas y las reglas del juego, así como en torno del papel de los tribunales y, más en general, sobre el futuro de las instituciones laborales. Ello nos obliga a especular sobre escenarios muy diversos. Una tercera cuestión a considerar se refiere al contenido laboral de la ley y, finalmente, como cuarta idea, se tratarán algunos asuntos relacionados con los concursos de oposición como medio de ingreso al magisterio.

En lo que se refiere al primer punto, cabe subrayar que el tema laboral siempre ha sido un problema en el país, ya que está sujeto a un conjunto de contradicciones. Si se acude a cualquiera de las figuras jurídicas, siempre hay que poner, por un lado, la ley y, por el otro, la realidad. Lo anterior es algo particular de nuestro país que nos distancia de otros, en los que la ley tiene mayor eficacia real. México muestra escenarios distintos. Por ejemplo, si tomamos el tema de la estabilidad en el empleo, existe en teoría una estabilidad fuerte, que nos distingue de otros países. Incluso cuando se habla de reformas laborales, se alude a un modelo de gran estabilidad. Esto último sobre todo cuando se refieren a los trabajadores al servicio del Estado, entre los que existe una estabilidad mayor que en el caso de los demás trabajadores del país. La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) —la que ha servido de referente para analizar la LGSPD— ofrece garantías de estabilidad laboral, lo que contrasta con el creciente número de trabajadores en condiciones inestables, precarias, subcontratados, o a quienes no se les reconoce el carácter de trabajadores (autoempleados y comerciantes). Igualmente, la realidad muestra una

© Flacso México

muy baja proporción de empleos formales respecto de los empleos informales (que alcanzan hoy el 60 por ciento de la PEA).

Si acudimos a las formas colectivas, el derecho de asociación teóricamente es muy avanzado, al haberse firmado los convenios internacionales (el 87 de la OIT y otros más). En la Constitución y las leyes reglamentarias tenemos principios muy avanzados, los cuales contrastan con la presencia generalizada de un sindicalismo subordinado, basado en el control.

Históricamente, la posibilidad de que se ejercite el derecho de huelga garantizada constitucionalmente ha sido vista como una amenaza constante que invita a construir modelos laborales particulares con reglas específicas. Identificamos, por ejemplo, que en materia burocrática existe el derecho de huelga y no existe una sola huelga legal en toda la historia del derecho laboral burocrático. Hay quien decía que incluso había que desaparecer ese capítulo de los cursos en las universidades, pues nunca ha habido una huelga ejercida por trabajadores del Estado que el Tribunal haya considerado legal.

Hay muchas huelgas y paros y, como sabemos, hoy el magisterio es el sector más movilizado de la sociedad. Los vemos en las calles, pero de eso a que hayan pedido permiso en el Tribunal y realizado los procedimientos que la ley establece hay una distancia considerable. Ante este escenario de contrastes, la respuesta del Estado ha sido aplicar múltiples modelos laborales que se caracterizan por las restricciones que se imponen a los derechos colectivos. Algunos especialistas opinan, con cierta razón, que de continuar con estas prácticas, la Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, se pueden convertir en leyes supletorias y, por lo tanto, tendremos que hablar de diversos modelos laborales, según el sector y las instituciones en cuestión. Como muestra de lo antedicho, tenemos hoy una enorme gama de ordenamientos laborales: el artículo 123, con los apartados A y B; también están los trabajadores de los estados y municipios, fundados en los artículos 115 y 116 constitucionales. Se supone que, de conformidad con la Constitución, los estados deberían crear su régimen laboral con base en el artículo 123, pero no se dice si conforme al apartado A o al B. Lo mismo pasa con la reforma reciente al artículo tercero de la Constitución, en la que no se especifica si se trata del apartado A o B. En la realidad lo que se percibe es una orientación clara hacia los trabajadores del Estado (ap. B), aunque en el texto constitucional está establecido que debe regir el artículo 123. En consecuencia, deberían ser las reglas generales del artículo 123 y no las del régimen restrictivo de los trabajadores al servicio del Estado (ap. B). Esto es, debería garantizarse el derecho pleno de asociación y la prevalencia del principio de estabilidad en el empleo. Sin embargo, la realidad muestra que estos principios y derechos están muy acotados en el ámbito burocrático.

Derechos reservados

Estas contradicciones y la diversidad de modelos se reflejan en todo el ámbito laboral. Específicamente en las entidades federativas, el proceso de descentralización del sector educativo ha resultado en un desorden. Como muestra, basta un botón. Existía un SNTE registrado en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pero su funcionamiento ocurría a nivel local; ¿cuál era entonces la relación entre este Tribunal Federal y los estados? Es contradictorio porque éstos tienen su propia legislación y algunos de los docentes eran ya propiamente trabajadores de las entidades, y a pesar de ello seguían normados por la SEP a nivel federal. Como consecuencia de ello solía existir conflicto entre los tribunales locales y federales. Este desorden obligó incluso a que la LGSPD tenga un carácter general y por esa razón se modificaron tanto el artículo 3º constitucional como las facultades del Congreso. Con ello se abarca el gobierno federal, las entidades federativas y los organismos descentralizados. Estos últimos tienen una problemática particular porque los órganos descentralizados, de conformidad con una jurisprudencia del año 1996, se rigen por el apartado A.

Derivado de lo anterior, los organismos descentralizados que administran el sector educativo deberían regirse por el apartado A. Sin embargo, en la realidad son tratados con base en el modelo laboral de trabajadores al servicio del Estado y se rigen por el apartado B. Como este último caso hay otros. Por ejemplo, los trabajadores bancarios que se regían desde 1937 por un reglamento especial, pero más tarde fueron ubicados en un principio en el apartado A y después pasaron al apartado B. Recientemente, en el paquete financiero que discutido en el Congreso, hay un paquete laboral para este sector —del cual se habla poco— que restringe la acción de los sindicatos, prácticamente nulifica la bilateralidad en la fijación de las condiciones de trabajo y amplía el personal de confianza en los bancos, por lo que se configura otro modelo laboral. Las relaciones laborales de los trabajadores bancarios, en lugar de regirse por la legislación laboral, se remitirán a la Ley de Instituciones de Crédito. Esta última ordenará el ingreso, promoción y separación de los trabajadores, y lo mismo vale para otro modelo laboral distinto: el de los trabajadores del IFE, ya que todos son de confianza y el órgano para dirimir los conflictos laborales es el Tribunal Federal Electoral (Trife), en lugar de ser el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

En este contexto, la LGSPD otorga a las autoridades educativas la responsabilidad de aplicar la evaluación para el ingreso, promoción y permanencia de los docentes, directores de escuela y supervisores, a partir de los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y relega al sindicato al papel de observador, por lo que se perfila un modelo laboral específico para este sector.

© Flacso México

Esta multiplicidad de modelos laborales es reflejo de la incapacidad del Estado para elaborar un diseño laboral razonable y equilibrado para el conjunto de los trabajadores, acorde con las normas constitucionales.

La tesis que prevalece es que cuando las instituciones trabajan con grandes números de trabajadores, la mejor manera de controlarlos es crear un régimen especial. De esta forma, se abre paso a la inestabilidad laboral, a la precariedad y a la indefensión como única manera de que las instituciones funcionen. Hay que decir que a veces no es tan equivocado este supuesto. Hay indicios de conductas atrasadas, en muchas ocasiones promovidas desde antaño por el mismo Estado, en contubernio con algunos sindicatos que llevan a los legisladores a restringir derechos como si se tratara de un mal menor.

Me interesa ahora reflexionar acerca de cómo se llegó a esta ley, con base en un conjunto de paradigmas y a partir de la ausencia de una visión integral de lo laboral, con un enfoque de cuestionamiento frente al sindicalismo alternativo que presenta la CNTE, e incluso respecto del SNTE. En este contexto, La LGSPD ha recurrido a un ingrediente de naturaleza laboral (el despido) para allanar el camino de solución de los problemas que enfrenta el sistema educativo. Lo que está detrás es la tesis de que la precariedad, la inestabilidad y más que nada la indefensión es la única vía para lograr mejoras en este sector. Con este supuesto, se esperaría que la puesta en vigor de la reforma enfrentará un gran descontento, que quizás afecte los resultados educativos que se persiguen.

Se trata de una ley que se promulga sin el consenso de los actores centrales del proceso educativo: los docentes, directores de escuela y supervisores. Cabe señalar que la noche anterior a la votación en la Cámara de Diputados, se discutieron temas fundamentales y se cambiaron muchos artículos, por eso algunos diputados hablaban de una ley y otros de otra cuando discutían, cuando trataban la situación de los actuales y los nuevos docentes, cuando se referían a los transitorios y cuando revisaban la jerarquía de la ley. Algunos decían "esta ley es obviamente de nivel inferior a la LFTSE". En fin, hablaban de principios de especialidad y otros de generalidad. De tal manera que se votó sin saber realmente de qué se trataba y esto fue muy claro en el caso de todos los artículos en los que hubo objeciones, ya que ninguno de éstos fue objeto de discusión y menos de modificación. Todo ello nos ha llevado a que una ley, en la que sin duda hay un conjunto de aspectos positivos, de los cuales María de Ibarrola nos ha ayudado a identificar con su intervención en este seminario, carezca de consenso.

Se trata de un cambio en los conceptos por lo que se refiere al ingreso, promoción y permanencia del magisterio. Estos conceptos no son nuevos. Hace 32 años se instrumentaron en el campo de la legislación para regular la educación superior y también se reformó el artículo 3º, sobre todo en lo concerniente al ingreso y promoción de los profesores universitarios. Lo que está en discusión es

Derechos reservados

qué se entiende por "permanecer". El ingreso es bastante claro —reglas para entrar—, al igual que las reglas para promoverse; mientras el otro concepto alude a las reglas para permanecer, y yo diría que ése es el concepto genérico. En aquel entonces, la permanencia se relacionaba con el trabajo por tiempo indefinido, a diferencia del trabajo temporal o por obra determinada. Se estableció que son las universidades "las que van a determinar quién es de planta o no", porque ya no se puede ser de planta solamente en razón de que subsiste la materia de trabajo, como era el criterio de carácter general que se implementaba en una fábrica.

En el caso de las universidades, se estableció una excepción a la regla; dijeron: "aquí no impera ese modelo, aquí para que tú seas de planta, necesitas además de tener un trabajo permanente estar sujeto a una evaluación académica que te permita adquirir la 'definitividad'". Y esto se establece en la Constitución, junto con la autonomía de las universidades, componente que justificó que los trabajadores de las universidades tuvieran este régimen de ingreso. Pero yo creo que sería muy interesante considerar que, en el caso de las universidades, la clave estuvo sustentada en el principio de la especialidad y la evaluación por pares, porque sólo un buen ingeniero sabe cuándo otro ingeniero puede entrar a la universidad o cuándo puede promoverse. Se decidió que solamente los pares pueden evaluar —el concepto de los pares fue clave—, por esa razón se habló de personal académico de alto prestigio y eso justificaba que la evaluación fuera hecha por quienes conocen mejor el trabajo académico. Esto, en el caso de la LGSPD, se abandonó de manera muy clara, con consecuencias que serán objeto de estudio en el futuro, pues se le dio a las llamadas autoridades educativas —esto es, en los niveles estatal, federal y municipal— la facultad de evaluar al magisterio. Y por autoridades educativas entendemos que las ejerce cualquier funcionario, que no necesariamente tiene la calidad ni las credenciales, mucho menos las intenciones de promover una mejora educativa, lo que se suma a las facultades que a nivel constitucional se le dieron al INEE.

Si comparamos al artículo 3º de la Constitución, en la parte que dice: "corresponderá al Instituto evaluar la calidad del desempeño en los Estados del Sistema Educativo Nacional" y el artículo 52 de la LGSPD, que señala que "las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados deberán evaluar el desempeño docente [...]", llama la atención la intención de tender a reducir en esta última el papel del INEE y crear un espacio político-burocrático de control con sabor muy local, para que lo ocupen las llamadas autoridades educativas.

Y aunque esto es una cuestión aparentemente educativa, se reflejará en lo laboral, porque entonces se reproduce el sistema de control y subordinación que se tenía antes de adoptarse el nuevo discurso, aparentemente centrado en lo académico. Todo esto cambia el concepto de *definitividad*, puesto que en materia burocrática la *definitividad* estaba vinculada a un tipo de nombramiento.

© Flacso México

Los nombramientos eran definitivos, interinos, provisionales, por obra y tiempo determinados. Éstas eran las cinco figuras presentes en la LFTSE. Ahora en la LGSPD hay un cambio de conceptos y aparece, como en el caso de los universitarios, la figura de la *definitividad*, lo cual implica que se reducen los nombramientos: o soy definitivo o temporal. Ya no hay interinos, ya no existen los empleados por obra determinada; tampoco existe lo que se llama inamovilidad.

Por el contrario, en materia burocrática, los trabajadores de base con nombramiento definitivo —después de seis meses— eran inamovibles. El problema es que eran conceptos aplicables al viejo modelo burocrático, en el que no existían puestos sino categorías; existía el auxiliar de servicios generales A, B, C o D. Existía entonces un presupuesto muy rígido y ninguna plaza se desocupaba; por esa razón había un trabajador interino o uno provisional. Si su antigüedad era menor de seis meses, se consideraba trabajador interino; si era mayor de seis meses, era provisional y movía el escalafón; en fin, era como un cuadrito muy estructurado que se empezó a romper en la medida en que el Estado se volvió más dinámico y ya no se sustentaba en categorías presupuestales, sino en puestos. Puestos, funciones, requisitos, entre otras cosas; pero lo relevante en este caso es que parece haber una nueva manera de conceptualizar lo laboral. Ésta es una característica no necesariamente mala, pero sería útil comparar la LGSPD con la ley burocrática, que tampoco es muy clara. Por este motivo, decir que la LGSPD es peor que la ley burocrática no es una afirmación necesariamente válida, puesto que aquélla evidentemente es una ley diseñada en un contexto muy diferente al actual.

Es claro que hay una presencia constante de la amenaza de inestabilidad laboral en el nuevo diseño legal destinado al magisterio. Se diría: "qué bueno que hay evaluación", pues es necesario que una función tan importante sea revisada para saber si se conservan las credenciales en el desempeño de lo que es ahora una actividad profesional, porque pareciera que se pasa de ser trabajador a ser profesional. Lo que no está claro es el enfoque de la LGSPD, si lo vemos de manera vinculada con los demás aspectos de esta ley, como es el caso de los instrumentos de la evaluación: cómo se levanta el acta, quiénes participan en el levantamiento del acta, cuáles son las garantías que operan en el concepto de evaluación y luego cuál es el tribunal y cuáles son las reglas que se aplicarán. Es decir, hay que ver al modelo en su conjunto y no solamente una de sus aristas.

Solamente viendo estas reglas se identifica la intencionalidad de la reforma al darle un énfasis preponderante a la inestabilidad: es la guadaña, la amenaza constante frente a una relación laboral como la que existía, de carácter permanente; entonces todo el modelo se resquebraja poco a poco y se desplaza al profesor a una condición de bastante vulnerabilidad y, sobre todo, inseguridad, ya que los instrumentos no dan garantías de neutralidad y de que habrá

Derechos reservados

una evaluación correcta de las capacidades y desempeños de los docentes. El problema es, entonces, que la LGSPD no genera certidumbre al respecto.

Sin embargo, hay otros aspectos que aún están por verse. Es bastante claro que estos temas de permanencia, definitividad, inamovilidad y supresión de la autorización previa del Tribunal para despedir al maestro han generado mucha molestia, porque en materia burocrática una buena parte de las causas de cese de un trabajador requieren la autorización previa del Tribunal; otras, no. Además, hay una jurisprudencia que cambió totalmente las reglas y creó el régimen de excepción de los contratos de los trabajadores al servicio del Estado.

Sin embargo, el hecho de que la LGSPD establezca que no se requiere autorización previa del Tribunal para despedir a un empleado no significa que los profesores queden desamparados; cabe aclararlo porque mucha gente lo ha interpretado de esa manera. Lo que dice esta ley es que no se necesita primero averiguar y obtener la autorización del Tribunal antes de despedir al maestro, como ocurre en la mayoría de los casos, cuando se quiere cesar un trabajador al servicio del Estado, salvo algunas excepciones.

Para concluir, diremos que la LGSPD reduce el papel del INEE frente a lo establecido en el artículo 3º de la Constitución y eso es importante —un tema delicadísimo—, por lo que habría que reivindicar la reforma constitucional frente a una ley que limita su papel. Esta situación nos indica que existe una incertidumbre respecto de lo que hará este organismo autónomo, además de que todavía hay que ver con qué actitud asumen los integrantes del INEE su papel.

La cuestión es que, si bien es cierto que la autoridad educativa es la encargada de evaluar (incluso de impartir) los cursos de actualización, etc., también es cierto que el INEE posee la facultad de certificar a quienes evaluarán en lo concreto. Entonces, el punto es que el grado de discrecionalidad o de control político que se observe en este espacio dependerá del comportamiento de los diferentes actores del sistema educativo.

En lo laboral, se diría que no debe hacerse tanta referencia a la ley burocrática y reconocer que hay un modelo de inestabilidad con muchos aspectos o matices de incertidumbre. Es cierto que la ley nos señala que todas las normas que se opongan a sus disposiciones son nulas, pero me parece que, por ejemplo, actores como el SNTE tienen todavía un futuro muy importante por definirse. Se equivocan quienes creen que el SNTE es como la CTM. Hay que estudiar y entender mejor las características de aquella agrupación gremial, porque hay quien cree que es un sindicato charro como cualquiera y ésa es una gran equivocación. No hay que perder de vista que el SNTE por sí mismo es un actor con rasgos democráticos, puesto que todas sus delegaciones eligen a sus directivos por voto secreto y universal. Ya quisiéramos que en la CTM todos los comités de fábrica fueran electos por voto secreto y universal.

© Flacso México

El SNTE no tiene nada que ver con la CTM actual, en la que la simulación empieza en el compadrazgo y no existe asomo alguno de democracia. No obstante, la CNTE de alguna manera existe porque no tuvo un espacio democrático para desarrollarse, entonces, al ir a contracorriente, es explicable este tipo de imposiciones, como la que resultó en la reforma educativa, pues la disidencia no tiene ningún espacio de representación institucional. Ahí hay un elemento clave: sería una perspectiva muy ideal, pero si los trabajadores tomaran conciencia de la importancia de buscar mecanismos de participación, no tendríamos un SNTE casi secuestrado, ignorado, vapuleado de manera tan impresionante (incluso tan irónica) como ocurrió la noche de la votación de la LGSPD. Esa noche, el nieto de Elba Esther Gordillo, al presenciar como diputado este episodio, decía que "ésta es una noche de fiesta para los maestros", después de que habían borrado totalmente al sindicato de la ley. Entonces, si bien es cierto que al SNTE lo tienen contra la pared, con los amparos de Elba Esther Gordillo, no hay que olvidar que tiene espacios muy fuertes en el ámbito local.

Por otro lado, yo creo que la CNTE requerirá de nuevas alianzas y una reformulación de su estrategia, porque puede recuperar en los hechos muchas cosas y ocupar todos estos espacios laborales relacionados con la estabilidad y con otros asuntos laborales que, finalmente, encontrarán la especificidad en su aplicación práctica, en las resoluciones de los tribunales y en los amparos. Es decir, en materia de estabilidad laboral no todo se tiene perdido, a pesar de que la ley tenga esa intencionalidad.

Para finalizar, una pregunta relevante sería: ¿es posible o no ampararse frente a la reforma? Yo diría que, aunque desde el punto de vista técnico sí hay bastantes contradicciones, las acciones jurídicas acompañadas con movilización social tienen posibilidades de éxito, siempre y cuando tengan la capacidad de plantear una propuesta, una alternativa. Ahí es donde radica el reto, porque si la estrategia es rechazar la reforma constitucional de manera absoluta, entonces no se podrá plantear una reivindicación del marco constitucional frente a la LGSPD.

Si yo desconozco totalmente al INEE, no será posible plantear que necesito un INEE fuerte y que evalúe con un enfoque correcto. Ése es uno de los grandes dilemas; pero si se plantea que el SNTE es totalmente charro y es imposible tratar con éste, no se planteará la posibilidad de un entendimiento en el que también participen los evaluadores y otros actores. Al respecto, existen ejemplos muy interesantes, como el del Sindicato del Instituto Nacional de Antropología e Historia, que tiene su registro y es una organización democrática con voto secreto y directo.

En fin, muchas de estas preguntas encontrarán su respuesta en un futuro cercano. Por ahora hay muchos hilos sueltos, mismos que habrá que amarrar y buscar la manera de darles salida.

Derechos reservados

Profesionalización de la carrera docente en Colombia

Nohemy Arias

A diferencia de las exposiciones ya presentadas en la mesa en la que participo, en mi texto me referiré a la experiencia colombiana en la promulgación e implementación de la nueva ley de carrera docente, denominada Estatuto de Profesionalización Docente en Colombia.

Escuchando a los ponentes, en análisis muy brillantes y pertinentes en torno a lo que está sucediendo en México, veía reflejado el proceso en Colombia. Creo que en los países latinoamericanos pasamos por un momento en el que las reformas educativas son necesarias y comprometen a todo el sector a trabajar con el fin de mejorar la calidad. En estas miradas reformistas, sin duda, uno de los actores principales es el docente y, por lo tanto, el estatuto que regula la carrera y la prestación de su servicio. Unos países han iniciado los cambios antes que otros, y las transformaciones generalmente producen conflictos, resistencias y dificultades para su puesta en marcha. En estas circunstancias, es fundamental que los ministerios de educación tengan claridad sobre su función y cómo implementarán dichos cambios, realizando ajustes a decisiones que en la práctica quizás hayan tenido inconvenientes.

Las leyes no son perfectas, siempre encontramos deficiencias, vacíos… Entre formular la ley, proyectarla e implementarla transcurre el camino de la reglamentación, que por lo general precisa aspectos que deben regularse, o necesarios de precisar. Creo que la mayoría de los países hemos vivido estas situaciones.

Antecedentes

Contaré brevemente cómo se dio en Colombia este proceso y cómo lo adelantamos. Llevamos una década con el nuevo estatuto. Cabe mencionar que tenemos dos estatutos docentes: el anterior o viejo estatuto (vigente desde 1979) y el Estatuto de Profesionalización Docente (expedido en 2002). El antiguo estatuto básicamente seleccionaba y manejaba la planta de personal en los departamentos; para nosotros, los departamentos son divisiones políticas

© Flacso México

equivalentes a las entidades federativas como en el caso de México. Su relativa autonomía política les permitía que allí se escogiera, nombrara y contratara al personal docente. Cada departamento tiene sus respectivas secretarías de Educación, a nivel de la capital y del departamento. Con ausencia de criterios y parámetros técnicos para la asignación de plazas docentes —y creo que éste es uno de los principales problemas que ha tenido el sistema educativo—; la planta docente crecía, casi inercialmente y por demanda de las entidades territoriales a la nación, que fijaba fórmulas para asignar presupuesto sin mecanismos claros de control.

Los ascensos en la carrera igualmente se manejaban por medio de juntas departamentales, en las que participaba el sindicato de profesores y básicamente se promocionaban por capacitación que cursaban los docentes en cualquier área del conocimiento. La asignación de recursos se ligaban fundamentalmente a la nómina, con porcentajes de participación no tan altos como los aquí mencionados (del 95% en México). La participación de la nómina en los recursos del sistema en Colombia es del orden del 85%.

Los costos crecientes e incontrolables del sector educativo y la situación financiera del país en el año 2000 condujeron a una situación inviable. Quizá por eso Colombia inició tempranamente la revisión de todo el sistema, pues la financiación crecía y el Estado no tenía control sobre estos recursos y los resultados no impactaban en la calidad educativa. Otro antecedente fue la reforma de la Constitución Nacional, en la que se aprobó, entre otros, que todos los cargos de servicio público deberían ingresar por méritos. Hoy es una práctica generalizada en el país.

Colombia expidió una primera ley de descentralización (Ley 60/93), que posteriomente se modificó con la Ley 715 de 2001, la cual profundizó y mejoró los sistemas de asignación, seguimiento y control a las entidades territoriales. También fue promulgada la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación que dio autonomía a la escuela, en términos de formular su proyecto educativo institucional, diseño de programas curriculares y la constitución del gobierno escolar designado por cada instancia educativa.

La Ley orgánica 715/01 fue el marco para la expedición del nuevo estatuto docente. No sólo fortaleció la descentralización fijando reglas más claras respecto de las competencias de los distintos niveles: nacional, entidades territoriales y la institución educativa, sino que generó un cambio muy importante y fue el pago per cápita a las entidades territoriales. Esto es, pasamos de las transferencias fundamentalmente para nómina docente y administrativa, a pagar por niño atendido. Este cambio estructural no sólo organizó la transferencia de recursos, sino que incentivó la ampliación de cobertura.

Derechos reservados

Decreto 1278 del año 2002

La expedición del Decreto-Ley 1278 de 2002 sobre el Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente modificó sustancialmente el sistema de ingreso, promoción y permanencia. Estableció incentivos y evaluación del desempeño, así como la posibilidad de vincular a profesionales de otras áreas diferentes a los licenciados en Educación, los cuales deben acreditar, en el año siguiente a su vinculación, el desarrollo de competencias pedagógicas.

En Colombia rigen los dos estatutos: el antiguo, que se marchita, y el nuevo, al cual se vinculan todos los aspirantes que superan el concurso de mérito, incluidos los docentes provisionales o interinos al momento de la expedición de esa ley. A los docentes del antiguo estatuto se les dio la oportunidad de presentar la evaluación de su desempeño voluntariamente.

La convocatoria a concursos es nacional, previa proyección de vacantes que realiza la entidad territorial y aprueba la nación. La definición de las plazas docentes supuso tener organizado el sistema. Esto implicó contar con información confiable, respaldada en sistemas de información, la organización de procesos tanto en el Ministerio como en las secretarías, definiendo las responsabilidades y funciones en cada nivel. Lo primero que se necesitaba saber era cuántos maestros existen, dónde están, en qué área trabajan, en qué jornada laboran. Sin esta información es muy difícil identificar dónde faltan o exceden docentes. Pero más que eso, se trataba de establecer relaciones técnicas. El Ministerio estableció parámetros que permitieron definir las relaciones docente-alumno y establecer cuántos docentes se requerían para un curso de educación primaria, para uno de educación secundaria, y con los datos de la matrícula determinar la planta por cada institución educativa. Ésta es la base para que las entidades territoriales planeen sus concursos de ingreso. Sin sistemas de información de matrícula y planta de personal, es muy difícil organizar y poner en marcha una reforma educativa.

En Colombia se realizaban censos educativos con bastante frecuencia, cuya información —cuando se publicaba y entregaba al Ministerio— había perdido vigencia. Se requiere, entonces, diseñar y poner en funcionamiento sistemas de información a nivel nacional, en línea con el Ministerio, las secretarías regionales y las instituciones educativas que permita administrar cotidianamente este sistema.

El sistema de información de matrícula es único en el país, se origina en la institución educativa donde se digita la información de cada niño matriculado, está agregada por Secretaría de Educación y consolidada a nivel nacional. Sin esta información y las relaciones técnicas alumno-docente, habría sido imposible definir la planta docente.

© Flacso México

La entidad encargada de realizar todos los concursos para el ingreso de los servidores públicos es la Comisión Nacional del Servicio Civil, que contrata al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) para diseñar y aplicar las pruebas de competencias y las pruebas psicotécnicas. Quienes superan estas pruebas, presentan entrevista en las secretarías regionales y éstas realizan el estudio de antecedentes. En muchos casos, las secretarías contratan universidades para que las apoyen en este ejercicio con las entrevistas y análisis de hojas de vida (o currículum vitae como se designa en México).

En esta última etapa de la selección, participa el secretario de Educación, un rector[1] y un especialista de alguna de las universidades. Se genera una lista de elegibles, utilizada para asignar los docentes a las instituciones educativas de manera transparente. Mediante audiencias públicas se publica la lista, y los docentes, de acuerdo al puesto que ocuparon, van eligiendo en cuál institución educativa quieren trabajar.

Los docentes son nombrados en periodo de prueba por un año, al cabo del cual son evaluados. Si no supera la evaluación, es retirado del servicio. Los no licenciados en Educación o normalistas deben adicionalmente acreditar el entrenamiento en competencias pedagógicas. El Estatuto contempla evaluaciones anuales de desempeño una vez superado el periodo de prueba; dos evaluaciones consecutivas insatisfactorias generan desvinculación. La evaluación del desempeño la realizan los rectores con los criterios que da la nación y con asistencia técnica de los secretarios de Educación. El objetivo fue potenciar el papel del director de escuela, darle gobernabilidad en su institución educativa, así como herramientas para esa gobernabilidad, pero también para exigirle resultados, ya que es él quien debe responder por los resultados en calidad, cobertura y la gestión administrativa.

En cuanto a la carrera magisterial, la escala y los incentivos, el objetivo logrado fue la profesionalización docente. Hemos avanzado mucho en este tema: diez años después de promulgada la ley, una tercera parte de la planta docente pertenece al nuevo estatuto, el cual contempla tres niveles para el ingreso: normalistas, profesionales y especialistas, y profesionales con maestría o doctorado. En cada uno de estos niveles pueden ascender horizontalmente a cuatro categorías salariales, o se cambia de nivel por la obtención del título correspondiente, previa participación en un concurso de ascenso.

---

1 En Colombia se le denomina rector al directivo docente que tiene a su cargo una institución educativa, la cual integra y presta servicios educativos desde el grado cero hasta el grado once (preescolar, primaria básica, secundaria básica y media). Los directores de escuela han sido reemplazados por coordinadores, que paulatinamente han ido reemplazando a los directores escolares.

Derechos reservados

El propósito del nuevo estatuto fue también mejorar los salarios de los docentes; en Colombia, como en muchos países de América Latina, los salarios de ingreso son bajos y un mejor nivel salarial lo obtienen al final de la carrera, a los veinte años de servicio, lo cual no incentiva el retiro. A los 57 años de edad se pensionan y pueden quedarse trabajando y devengando un salario. En ese momento, logran dos salarios o hasta tres, en la mayoría de los casos.

El nuevo estatuto contempló la promoción por méritos a partir de dos años de vinculación y con el cumplimiento de los requisitos de formación. Así, un docente que ingresó con pregrado y realiza inmediatamente una maestría, puede, a los dos años, concursar y ascender a la categoría de maestría y mejorar de manera importante su salario.

El estatuto definió incentivos no constitutivos de salario, por ejemplo, para los docentes ubicados en zonas marginales, rurales o zonas de difícil acceso, con el fin de promocionar su permanencia en esos lugares. Los rectores igualmente tienen incentivos ligados básicamente a la ampliación de cobertura, al mejoramiento de los resultados de calidad de los estudiantes, al cumplimiento de la gestión administrativa asignada en su cargo, y al reporte oportuno de matrícula en el sistema.

Los ascensos y el desarrollo profesional están contemplados en la ley. El Ministerio, en coordinación con las entidades territoriales, y una vez definidos los recursos económicos, convoca los concursos para ascenso, que se logran horizontalmente mejorando el salario, previo requisito de tiempo de servicio y evaluación de competencias; o verticalmente, cambiando de nivel por estudios y aprobando igualmente el concurso. Una vez convocado éste, los docentes se inscriben y presentan pruebas de competencias y la evaluación del desempeño.

Para las diferentes etnias, como en el caso de los afrodescendientes, se acordó un estatuto propio. El proceso con los indígenas ha sido más difícil y aún no se ha logrado concertarlo. Cabe considerar que seguramente en México también se requerirán estatutos especiales por la diversidad étnica.

Para la promoción y ascenso, la evaluación de competencias la realiza el ICFES, en alineación con los estándares definidos para el sistema. Esto significó diseñar los perfiles de los docentes, las competencias generales y específicas, e igualmente para los cargos del nivel directivo.

Aplicación

El reto realmente es la puesta en marcha. Las leyes se quedan en el papel o se desarrollan parcialmente, y creo que en todos los países hemos vivido situaciones similares. En Colombia, de igual modo, hubo incredulidad, desconfianza y resistencia a los cambios, como sentimientos naturales. Por lo tanto, es muy

© Flacso México

importante no perder el objetivo, tener muy claro lo que se quiere: cualificar, profesionalizar y mejorar, que fue el sentido orientador con el que empezamos la reorganización del sistema.

Sin duda, un gobierno de ocho años de duración facilitó la puesta en funcionamiento, consolidación y mejoramiento continuo, quedando algunos temas pendientes. Adicionalmente cabe decir que estos procesos no se hacen de la noche a la mañana, están en permanente mejora y movilizan todas las áreas del Ministerio y el sector. El ejercicio inició con la modernización y rediseño del Ministerio, adecuándolo a los procesos y estructura que demandaba la ejecución de la ley.

Modernizamos las secretarías de Educación certificadas para administrar la enseñanza, también las rediseñamos, establecimos los procesos con los que sus encargados debían manejar la cobertura, los programas de calidad y la asistencia a las instituciones educativas. Se movilizó todo el sector en los tres ejes de política definidos: calidad, cobertura y eficiencia.

La comunicación con los maestros fue muy importante y con todos los actores del sector, no únicamente con el sindicato, la Fecode. Sus dirigentes se retiraron de la mesa cuando estaban negociando la ley, cometiendo el error político de no creer en la puesta en marcha de esa reforma. Cuando llegamos al gobierno, la ley estaba aprobada. Tuvimos varias reuniones con el sindicato y les informábamos de los avances, pero decidieron oponerse y promover entre los maestros provisionales o interinos la no presentación a la primera convocatoria a concurso. Fue un error de apreciación por parte de la organización sindical decirles a los maestros: "No se presenten, vamos a sabotearlos"; unos se presentaron y otros obedecieron al sindicato; también participaron muchos docentes externos que no eran provisionales; aprobaron el concurso y fueron nombrados, desplazando a los provisionales. Sin duda defraudar a los aspirantes que se quedaron fuera por seguir sus instrucciones, fue un golpe para el sindicato.

A la fecha se han realizado más de cinco concursos de ingreso y uno para ascenso. El nuevo estatuto funciona y ha sido apropiado por el sector educativo. Hoy es parte integrante de éste. Se han delimitado los dos estatutos y es gobernable la coexistencia de dos regímenes, aunque el sindicato mantiene presión por un estatuto único. Es probable que en México, en la práctica, funcionen como si fueran dos estatutos, no porque sean distintos, sino porque habrá el grupo de los antiguos docentes que tienen un sistema de evaluación con reubicación y, por otro lado, los nuevos docentes con evaluación del desempeño y decisiones distintas para los mal evaluados.

El régimen salarial es nacional, mientras que las entidades territoriales elaboran y cancelan la nómina a través de un sistema único diseñado por el Ministerio, que además homogeneizó los distintos factores salariales, en varios casos mal

Derechos reservados

interpretados en las regiones. Las entidades territoriales creaban beneficios propios y al Estado le tocó pagar sumas cuantiosas de dinero y deudas. Logramos un régimen salarial único, oportunidad en el pago y el control de lo pagado.

La inducción a los nuevos docentes y directivos es una de las estrategias más importantes para generar compromiso, conocer el sector, el funcionamiento de las instituciones educativas, las metodologías de enseñanza, las metas y lo que se espera de ellos, así como su régimen de carrera.

Trabajamos mucho las competencias gerenciales de los rectores y potenciamos su liderazgo como directivos de la institución educativa, asignándoles las funciones de la planeación educativa, de la dirección de los docentes, de los resultados de la escuela y del plan de mejora de los estudiantes. Fue muy importante darles gobernabilidad y facilitamos el desarrollo de su liderazgo y competencias directivas por medio de capacitación impartida por diferentes universidades. Asimismo, se establecieron incentivos al cumplimiento de metas en los tres ejes de política ya señalados: calidad, cobertura, eficiencia.

La puesta en marcha de una cultura de resultados y de evaluación del desempeño se ha ido logrando. Las instituciones educativas tienen como uno de los insumos para la planeación los resultados de las pruebas de evaluación de los estudiantes. A las instituciones de bajo logro se les acompaña en la planeación, en los planes de desarrollo docente, en el mejoramiento de metodologías pedagógicas y se realiza el seguimiento al plan de mejora.

Las escuelas públicas han tenido acompañamiento, especialmente las de bajo logro, para lo cual contratamos a universidades, instituciones especializadas en educación y docentes cubanos que enseñaron metodologías. Hoy, en el actual gobierno, está la asesora internacional McKinsey, acompañando escuelas de bajos logros.

Con todos estos esfuerzos, se han ido logrando mejoras en resultados de calidad evaluadas por las pruebas internas (pruebas "Saber" que aplica el ICFES), PISA, entre otras. Trabajamos también con las normales, donde se preparan los maestros, con las facultades de educación universitarias, construyendo las competencias de los docentes, pedagógicas, académicas y administrativas.

El Ministerio de Educación diseñó y fortaleció la asistencia técnica a las secretarías certificadas, las organizó administrativamente, diseñó los procesos para su funcionamiento, puso en operación sistemas de información nacionales para respaldar los procesos, definió plantas de personal y los perfiles de los cargos. También capacitó a su personal, lo dotó con tecnología de punta y fortaleció la cultura de servicio.

La comunicación fue una estrategia permanente para construir, divulgar y acordar mecanismos. Nos comunicamos todo el tiempo con los docentes y rectores a través de conversatorios, talleres, foros; con los secretarios de Educación

© Flacso México

teníamos una reunión mensual tratando temas de política, proponiendo metas y revisando resultados.

Los sistemas de información fueron la herramienta que permitió organizar el sistema, respaldando el día a día de los procesos. Nos facilitaron la información oportuna y confiable, la cual permite tomar decisiones, constituyéndose en la columna vertebral para intervenir en todos los campos y sitios más inaccesibles del sistema, como de hecho lo hicimos.

Los invito a ser optimistas con el proceso que ahora enfrentan aquí en México. Sé que es una tarea ardua, hay incredulidad en sus bondades, resistencias naturales al cambio. En México no será fácil, primero por las dimensiones del país, la cobertura y la planta docente; hay tradiciones o prácticas muy arraigadas, propias del país, que seguramente tendrán que modificarse. El camino es largo…, pero se hace camino al andar, dice el poeta Antonio Machado. Dieron un paso muy importante al establecer el mérito como mecanismo de ingreso. Adecuarse a las demandas del sector educativo es muy importante y, seguramente, organizarán como es debido el sistema, mejorarán la calidad y permitirán que todos los niños que no estudian puedan ingresar a las escuelas y logren mejores resultados.

La Secretaría de Educación Pública tiene un reto muy, muy grande, y les espera también bastante y muy duro trabajo, pero es importante ganar poco a poco la confianza y descubrir las ventajas del cambio. Creo que todos de alguna manera colaborarán y pondrán su granito de arena en este difícil proceso. Faltan muchos años, apenas se empieza.

Derechos reservados

Conclusiones y temas futuros de la agenda

Giovanna Valenti Nigrini y Gloria Del Castillo Alemán

Entre los especialistas existen reflexiones y algunas coincidencias que podemos resumir en las siguientes consideraciones sobre los aciertos de la Reforma Educativa:

- La Ley del Servicio Profesional Docente tiene un gran tino al intentar colocar el mérito profesional en la selección de los aspirantes a ingresar al servicio docente y apreciar positivamente el énfasis en el desempeño y profesionalismo para la permanencia. La vinculación del mérito profesional con la evaluación, si es que se logra, abona un ingrediente esencial de objetividad e imparcialidad en los procesos de ingreso, promoción y permanencia.
- La determinación del ascenso por la vía del reconocimiento profesional y la evaluación también introduce un componente de mayor vocación profesional y liderazgo en cargos estratégicos (dirección escolar, supervisión, y asesoría técnico-pedagógica), lo cual abona a una gestión institucional con orientación clara hacia la calidad y equidad.
- Los cambios mencionados favorecen las probabilidades de romper con fallas y sesgos estructurales del sistema educativo que, se sabe, detienen y perjudican el funcionamiento adecuado del mismo, tales como la discrecionalidad, el clientelismo y la corrupción en los procesos de ingreso y/o promoción, al mismo tiempo que busca eliminar comisiones ajenas al servicio docente.
- Se reconoce un buen avance para distinguir mejor entre los asuntos laborales y los asuntos profesionales del personal docente y entre la autoridad educativa y la representación sindical. Se trata de un cambio estratégico que de lograrse fracturaría la vieja lógica muy difundida dentro del sistema educativo que favorece, en muchos casos, la discrecionalidad ante el mérito.
- La reforma conlleva una redistribución de facultades y de "poder" dentro del sistema educativo mexicano. En este sentido, destacan la iniciativa que ha tomado la autoridad educativa, y el nuevo papel asignado al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y a la representación sindical en este renovado proceso de toma de decisiones.

© Flacso México

– Se busca enfrentar y rectificar problemas que inciden —de acuerdo a resultados de investigación— de forma negativa y directa en los aprendizajes y el buen funcionamiento escolar, como es el caso del ausentismo de los docentes y la movilidad de los mismos en períodos escolares.

En correspondencia con los aciertos arriba mencionados, el debate ha alertado sobre los retos, de corto, mediano y largo plazos, que derivan de la reforma educativa, entre los que destacan:

– La necesidad de ajustar las expectativas acerca de los resultados directos que se pueden esperar, sobre todo porque la experiencia enseña que es en la implementación donde, en muchas ocasiones, se diluyen y/o distorsiona el sentido original del contenido y diseño de los cambios.
– Colocar el mérito profesional y la evaluación en el centro de las políticas de la profesionalización docente, rompe con el esquema tradicional de asignación de beneficios basado en la lealtad a la representación sindical, lo cual genera cambios en las relaciones entre autoridades educativas, docentes y sindicato. Este esquema ha favorecido, en gran medida, la gobernabilidad del sistema educativo, por lo tanto el gran reto para este gobierno que comienza es cómo desatar el nudo sin poner en riesgo la estabilidad y paz social, y construir y afianzar los nuevos contenidos de la gobernabilidad.
– El tema del desempeño es crucial para que la reforma educativa llegue a buen puerto, pero es importante profundizar, aclarar y comunicar acerca de lo que se va a entender por desempeño y conocimiento profesional docentes, y sobre la relación entre ambos. Se alerta sobre la dificultad de medirlos para que lleguen a ser el criterio del mérito en el ingreso (contratación) y la estabilidad laboral.
– La LSPD cambia —radicalmente— los criterios conforme a los cuales se concibe y regula el conocimiento profesional. Es decir, quién lo define, cómo se demuestra el dominio del mismo, quién certifica la autoridad profesional de los maestros. Por lo que resulta indispensable debatir a fondo cuál es ese conocimiento/desempeño profesional, ya que las conclusiones de este debate serán las que influirán tanto en la definición de los contenidos de las evaluaciones, como en los programas de formación inicial y continua de los maestros, y de regularización de quienes no las aprueben.
– Todavía se encuentra pendiente en la agenda de discusión la manera de hacer compatible lo laboral y lo profesional en beneficio de un cambio sustantivo en la calidad educativa, ¿es posible y factible?

Derechos reservados

Mesa 3
Evaluación y política educativa

© Flacso México

Derechos reservados

Introducción

Francisco Miranda

Un nuevo fantasma recorre el mundo educativo: la evaluación. Y todas las fuerzas de los gobiernos se han unido en "santa cruzada" para atraerlo: los organismos internacionales, los gobiernos demócratas, liberales y conservadores, empresarios, sociedad civil, los ministerios de educación, académicos y burócratas se afanan para hacer de la evaluación la herramienta principal que justifique sus principales acciones.

¿Qué acción educativa no ha sido "motejada" de ineficaz y retrógrada por no ser sometida a la evaluación? ¿Qué acción o institución que se considere de avanzada puede oponerse a la evaluación a costa de ganarse el epíteto zahiriente de obscura, endogámica e irresponsable?

De este hecho resulta una doble enseñanza: *1)* que la evaluación está ya reconocida como una fuerza por todas las instituciones educativas, y *2)* que ya es hora de que los evaluadores expongan al país entero sus conceptos, fines y tendencias, que opongan al fantasma de la evaluación un manifiesto propio de su proyecto.

Con lo anterior queremos subrayar que en México, como en la mayoría de los países, la evaluación se ha convertido en un referente común y en uno de los pilares de las estrategias de reforma educativa. Paulatinamente, la evaluación ha pasado de ser una etapa, momento o evento en el funcionamiento de los sistemas educativos, en el desarrollo de programas o políticas y en la ejecución de diversas acciones de intervención institucional, para convertirse en un proceso técnicamente complejo y central del cual dependen buena parte de las decisiones fundamentales de política, una gran cantidad de tareas de rediseño institucional y diversas acciones orientadas a la mejora del funcionamiento y operación de los sistemas educativos.

En el marco de sus avances y desafíos, la trayectoria de la evaluación educativa muestra áreas de especial relevancia e interés para las políticas y los sistemas educativos. Quizá la tendencia más fuerte y con mayor grado de visibilidad se relacione con *las pruebas estandarizadas de aprendizaje*. Muestra de ello es la creciente participación de los países en evaluaciones internacionales como el PISA (Program for International Student Assessment),

© Flacso México

el TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) y el PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study); regionales como el SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo), en América Latina; así como el EXCALE (Examen para la Calidad y el Logro Educativo) y la ENLACE (Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares) aplicados en México desde 2005.

Por otra parte, *la construcción y sistematización de indicadores* para regular y comparar entre países el cumplimiento de estándares también ha venido colocándose como elemento esencial de la evaluación. De América Latina pueden mencionarse al menos cuatro de las experiencias más relevantes al respecto: *1)* el Instituto de Estadística de la UNESCO, *2)* el Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE) promovido por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), *3)* el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) de la oficina de Buenos Aires del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), y 4) el proyecto Metas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Mientras que en México, desde 2002, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) comenzó a desarrollar un sistema de indicadores que inicialmente cubría sólo los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria, y que a partir de 2009 incluyó además el nivel medio superior.

Los *estudios sobre factores asociados* constituyen, sin duda, una de las mayores aportaciones de la evaluación a los problemas de equidad educativa. Así lo muestran los documentos INES publicados por la OCDE, el estudio TALIS (Teaching and Learning International Survey) realizado en 2009 también por la OCDE y los documentos sobre Panorama Educativo publicados por el INEE a nivel nacional, así como los indicadores de contexto social y clima escolar incluidos en el levantamiento de la pruebas ENLACE y EXCALE en México.

En contraste, las *evaluaciones de docentes* y *de escuelas* constituyen eslabones frágiles en la trayectoria de la evaluación. En el primer caso, porque sólo recientemente se ha planteado la necesidad de disponer de nuevas formas de estudiar y evaluar la efectividad docente —buscando así trascender los viejos ejes de la antigüedad y la capacitación—, destacando las tendencias hacia la definición de estándares y sistemas de evaluación del desempeño docente, como lo muestran algunas experiencias relevantes en Chile, Brasil, Argentina y Colombia. Acerca de la evaluación de escuelas, los esfuerzos preponderantes se han concentrado en estudios en torno al concepto de escuelas eficaces y en el uso indiscriminado de programas de acreditación o certificación de calidad, a veces relacionados con la familia de normas ISO, sin que estas iniciativas hayan tenido mayor éxito.

Derechos reservados

Si bien este nuevo esquema ha generado modificaciones importantes en los criterios tradicionales de operación de los sistemas educativos y en los referentes de actuación de los principales sujetos educativos, los resultados logrados no han sido los deseables y, comparados con los extraordinarios esfuerzos de evaluación realizados en la región, parecen no mostrar los ritmos de cambio esperables.

Varias razones se han dado para explicar esta situación. Algunas de ellas aluden a los problemas de validez y confiabilidad de los instrumentos utilizados por la evaluación; otras subrayan los vacíos e inconsistencias de la secuencia que se construye entre los resultados de la evaluación y las intervenciones de mejora; y algunas más ponen especial atención en el "efecto de simulación" que la evaluación ha generado al reducir los ejercicios al cumplimiento formal de indicadores o responder correctamente a los exámenes.

En la actualidad, México vive un momento clave en su historia de reformas educativas en las que la evaluación se constituye en un referente de primer orden para detonar el cambio. La reforma constitucional en materia educativa así como las leyes secundarias derivadas de ella hacen de la evaluación un eje estratégico de sus planteamientos de transformación. En particular la reforma constitucional establece la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación estará a cargo del INEE, al que corresponde evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.[1]

Justo en este escenario de cambios constitucionales —y con la mirada atenta a las tendencias, aprendizajes y desafíos de la evaluación— es que se sitúa esta mesa de discusión sobre evaluación y política educativas con el ánimo de aportar, desde diferentes enfoques y experiencias, reflexiones que enriquezcan el debate público —académico, social y gubernamental— sobre la mejora educativa y su mejor distribución social.

En esta mesa participaron investigadores y funcionarios educativos: Margarita Poggi, directora del IIPE-UNESCO Buenos Aires; Teresa Bracho, integrante de la Junta de Gobierno del INEE; Gabriela Uribe, coordinadora general de asesores de la Secretaría de Educación Guerrero; Pedro Flores, académico de la

1 Para ello deberá diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; 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; 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 (*Diario Oficial de la Federación*, 2013. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/ 2013>).

© Flacso México

Universidad Iberoamericana, y Francisco Miranda, investigador de la Flacso México y coordinador de la mesa.

En el contexto anteriormente planteado, esta mesa se planteó los siguientes propósitos:

- Aportar ideas, temas, cuestiones y recomendaciones para apoyar el proceso de institucionalización de la evaluación educativa en México en un marco de mejora efectiva del funcionamiento del sistema educativo y de sus resultados.
- Y establecer criterios y ejes de análisis sobre la relación entre evaluación y política pública con el fin de avanzar en el cumplimiento del derecho de una educación de calidad para todos.

A partir del marco de tendencias como las que se han descrito, pero también de las tensiones que de ellas derivan, se plantearon al panel las siguientes preguntas detonadoras, sobre las cuales se organizó el debate:

- ¿Cómo organizar un sistema nacional de evaluación que responda a las condiciones institucionales y sociales en las cuales se desarrolla el sistema educativo?
- ¿Cómo la evaluación puede ofrecer rumbos alternativos para reconstruir la relación entre calidad y equidad educativas en un contexto caracterizado por la desigualdad, la diversidad y las asimetrías institucionales y territoriales de las ofertas educativas?
- ¿Cómo construir la relación entre evaluación y consecuencias, vista en la perspectiva de una auténtica rendición de cuentas y de una mejora educativa efectiva?
- ¿Cómo relacionar las recomendaciones de política derivadas de la evaluación con el necesario análisis de factibilidad que se requiere para ponerlas en marcha?
- ¿Cómo evitar los efectos perversos de los exámenes estandarizados y de los esquemas de certificación de calidad en los procesos educativos e institucionales?
- ¿Qué posibles tensiones se deben prever entre la autonomía institucional del INEE y las responsabilidades de la autoridad educativa?
- ¿Cuáles son los retos principales en la evaluación de aprendizajes, de docentes y de escuelas?

Derechos reservados

Evaluación y políticas de mejora educativa en América Latina

Margarita Poggi

Introducción

El presente artículo retoma y amplía la presentación que formó parte de la mesa "Evaluación y políticas", en ocasión del seminario internacional "Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando?" organizado por la Flacso México.

La intención es aportar algunas ideas al debate acerca de la construcción de conocimiento sobre los sistemas educativos, particularmente en relación con la contribución de la evaluación a través de los estudios estandarizados, y el diseño y desarrollo de políticas de mejora educativa en América Latina. En particular, a partir del análisis de lineamientos y orientaciones que han caracterizado a estas políticas en las últimas décadas, este texto se centrará en el último punto.

Si bien se ofrecen algunas hipótesis para comprender procesos que tienen lugar en la región en torno a las temáticas seleccionadas, cabe aclarar que ello no implica que se desconozca la especificidad de los países que la integran. Por el contrario, un estudio en profundidad de cada uno de ellos destacaría singularidades que, por su alcance y extensión, no son consideradas en este artículo. No obstante esta afirmación, el análisis de las tendencias más generales que caracterizan la región también permite ofrecer un marco comparativo en el que cada país pueda reconocerse, o diferenciarse, en los matices cualitativos que le son propios, así como entender construcciones colectivas que marcan épocas y ciclos en los procesos de política educativa en la región.

De la información al conocimiento de los sistemas educativos

Los decisores en materia de política educativa,[1] los equipos técnicos que colaboran en ministerios de educación, docentes, y la comunidad en términos

1 Se retoman en este apartado algunos análisis planteados en Poggi (2009), aunque se ha profundizado en otros aspectos vinculados con la temática.

© Flacso México

generales, cada vez tienen más clara la complejidad de los sistemas educativos.

Acompañando las crecientes demandas por la democratización cuantitativa y cualitativa (esto es, la ampliación de la cobertura en educación obligatoria y la exigencia de distribución de conocimiento), se han multiplicado las organizaciones y actores implicados en el proceso educativo. No escapa a este sistema complejo la dificultad que plantea la elaboración de políticas públicas para su gobierno y administración, y la relevancia de la información para su diseño, seguimiento, monitoreo y evaluación, aun más cuando los nuevos escenarios requieren miradas más ricas para atender la diversidad que caracteriza todo sistema.

Así, en las últimas décadas, en particular desde las de 1980 y 1990, en los ministerios de educación de prácticamente todos los países de América Latina se ha promovido la conformación, generación o fortalecimiento de sistemas de información, los cuales en general cumplen las siguientes funciones:

a) detectar y volver visibles las principales tendencias y logros de los sistemas educativos;
b) contribuir a objetivar la discusión sobre determinadas temáticas y colocar algunas problemáticas en la agenda pública;
c) profundizar la comprensión de los problemas de los sistemas, subsistemas e instituciones;
d) con ello, orientar la selección de prioridades en el diseño de políticas educativas;
e) comunicar a distintas audiencias en forma sintética y clara aspectos o parcelas de un sistema complejo.

El grado de articulación entre estos tipos de información —un logro que todavía debe profundizarse— resulta una cuestión interesante para el análisis, ya que contribuye a una visión más integrada de los sistemas y las problemáticas que los caracterizan.

En este marco, los indicadores provenientes de distintas fuentes de información cada vez son más necesarios para construir miradas analíticas sobre un sistema educativo y, por ello, forman parte de un sistema de información. Asimismo, resulta importante distinguir entre un sistema de información estadística —el cual incluye todos los datos educativos en una base única y extensiva— y un sistema de indicadores cuyo objetivo primordial consiste en considerar y analizar tendencias relativas a ciertas cuestiones de un sistema educativo y revelar problemas (Sauvageot, 1997). En ese sentido, un indicador es "un artificio que proporciona información relevante acerca de algún

Derechos reservados

aspecto significativo de la realidad educativa" (Tiana, 1997), y como tal resulta siempre de una construcción y un consenso. Al mismo tiempo, los autores citados y otros más señalan la trascendencia del diseño de sistemas de indicadores —que éstos no sean una mera colección— para generar información más amplia y precisa sobre un sistema educativo. Mayor es la discusión, sin embargo, sobre la cantidad pertinente de indicadores para dar cuenta de sus principales tendencias.

Con respecto a los sistemas de información nacionales, pueden reconocerse dos tendencias en América Latina. La primera corresponde a sistemas informatizados, regularmente actualizados y mejorados, con alto nivel de agregación pensados para el gobierno desde el "centro", independientemente del hecho de que, según la organización federal o unitaria del Estado en cada país, pueda existir en varios de ellos más de un "centro".

En la segunda tendencia, más incipiente, se promueven sistemas de información cuyo nivel de desagregación llega a la identificación del alumno. Estos sistemas resultan pertinentes y útiles tanto para el macro como para el micro planeamiento educativo, ya que posibilitan agregaciones para distintos niveles de análisis: la sala de clase/grupo de alumnos, el aula, la escuela, el nivel municipal, provincial-estadual y nacional, según el modo en que la administración y gestión del sistema educativo se encuentre organizado en cada país.

En América Latina, pueden hallarse, además de los sistemas de indicadores nacionales que se desarrollaron extensivamente en las últimas décadas, varios proyectos orientados hacia la producción de información. Sin pretensión de ser exhaustivos, entre los internacionales pueden mencionarse el Proyecto Mundial de Indicadores Educativos promovido por la OCDE y la UNESCO (WEI), y el seguimiento y monitoreo de la Educación Para Todos (EPT) de la UNESCO.

En el ámbito más específicamente regional, el Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), con el liderazgo provisto por la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha contado con apoyo técnico de la UNESCO, asegurando, de esta manera, la colaboración internacional y regional a través del Instituto de Estadística (UIS) y del Sistema Regional de Información (SIRI) de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO-OREALC Santiago).

Por último, el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) es una iniciativa conjunta de la OEI y el IIPE-UNESCO Buenos Aires que se enfoca en la relación entre los procesos educativos y los contextos sociales y culturales, y el análisis de las desigualdades sociales y educativas.

© Flacso México

La contribución de la evaluación al conocimiento de los sistemas educativos

La evaluación —particularmente los estudios nacionales, regionales e internacionales estandarizados centrados en los logros académicos de los estudiantes, así como la evaluación de políticas, programas o proyectos— y su contribución al conocimiento de los sistemas educativos han sido ya extensamente estudiadas. Ineludiblemente articulada con el proceso de toma de decisiones fundamentadas posee una especificidad de la que da cuenta la extensa literatura especializada sobre ambas temáticas.

Cabe resaltar, asimismo, que la evaluación crecientemente es pensada como elemento fundamental e inseparable del proceso de formulación y gestión de las políticas educativas.

A la consolidación —no sin vaivenes, según los países— que caracteriza a los estudios nacionales de evaluación de logros, deben sumarse los estudios internacionales de evaluación que se desarrollan en la región: entre ellos PISA, a cargo de la OCDE y realizado desde el año 2000, al que se han sumado cada vez más países de la región, así como otros distintos a cargo de la IEA, como el TIMSS, el PIRLS, y el CIVED-ICCS, en los que la participación es más discontinua.

Por último, se debe mencionar que los tres estudios en educación primaria realizados por la oficina regional de la UNESCO Santiago a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), en coordinación con los organismos responsables de la evaluación de los ministerios de educación de cada país, constituyen hasta el momento la única experiencia a nivel regional.

Aunque con distintos grados de profundidad y alcance, todo ello ha contribuido a institucionalizar los sistemas productores de información evaluativa en la región que permiten en la actualidad cumplir con las funciones ya mencionadas y para las cuales se crearon o fortalecieron.

Estas iniciativas, junto con las arriba enumeradas, han logrado afianzarse con el aporte de los organismos oficiales productores de información de cada uno de los países que se han incorporado, lo que permite tener un horizonte temporal más amplio para los análisis nacionales y detectar e iluminar tendencias regionales e internacionales.

Sin embargo, cabe llamar la atención sobre los usos de la información producida con base en estos estudios, lo que requiere cuidados metodológicos para la interpretación y la contextualización de los análisis, a partir del conocimiento en profundidad de los sistemas educativos nacionales, evitando así extraer conclusiones erróneas. Sin duda su contribución es importante, si estos cuidados son considerados de manera especial en el tratamiento e interpretación de la información producida.

Derechos reservados

Si se consideran algunas de las definiciones planteadas para analizar la institucionalización de los sistemas nacionales de evaluación, así como el análisis de lo que ha acontecido con ellos en los países latinoamericanos (Poggi, 2008; Ravela *et al.*, 2008; Fernández, 2010; Martinic, 2010), puede hallarse que se han consolidado a partir de la regularidad en la recolección de información que permite actualizarla; que se han aplicado en distintas etapas educativas y grados/años; que comportan la administración de variados instrumentos (pruebas, cuestionarios socioeducativos del entorno familiar, cuestionarios sobre variables escolares, etc.); que han requerido la implementación de metodologías que permiten la comparación temporal (en el caso de los estudios regionales e internacionales, se agrega la comparación entre países); y que han integrado el acceso público a la información por parte de distintos usuarios, aunque con estrategias muy diferenciadas para la diseminación, según el país que se considere.

Mucho se ha avanzado entonces en este sentido en la región, aun cuando todavía quedan pendientes desafíos vinculados con la segunda generación de sistemas de información y con el análisis e interpretación de la copiosa información recolectada, integrando a la vez sistemas de indicadores y estudios evaluativos para producir conocimiento más acabado sobre las tendencias en los sistemas y sus escuelas.

En fin, un relevante desafío se vincula también con la mejora de las formas de comunicación de dichos análisis para distintos públicos o audiencias que —por la complejidad propia de los sistemas educativos que ya se ha mencionado— muchas veces conducen a lecturas erróneas o parciales, especialmente de aquellos menos familiarizados con esa complejidad.

Evaluación y políticas de mejora educativa

En este apartado se presentarán algunas hipótesis sobre el diseño e implementación de políticas de mejora educativa relacionados, por otra parte, con la conformación o fortalecimiento de los sistemas nacionales de evaluación aplicados en diversos países de la región.

En términos generales, tal hecho aconteció en América Latina fundamentalmente en la década de los noventa. A la agenda del acceso, que marcaba los principales esfuerzos a los que estaban orientados las políticas educativas en las décadas previas, se sumó entonces la exigencia por la mejora de la calidad educativa. Aún más, muchas de las evaluaciones desarrolladas en ese momento invocan entre sus principales objetivos —aunque se mencionan otros— la mejora de los sistemas educativos y de las escuelas que los conforman.

© Flacso México

La discusión sobre la noción de calidad educativa que se desarrolló en paralelo a la generación de los sistemas de evaluación ya ha sido documentada suficientemente. Pero es importante reconocer el aporte que desde México se realizó en esta materia. C. Muñoz Izquierdo, S. Schmelkes, F. Martínez Rizo, entre otros, abordaron tempranamente otras dimensiones de la calidad educativa en esa década.

Sobre estos antecedentes, la UNESCO ha construido para América Latina una posición que se articula con la perspectiva de la educación como derecho fundamental. Además de las dimensiones clásicas de eficacia y eficiencia, una concepción multidimensional de la calidad supone respetar los derechos de todas las personas, así como asegurar relevancia, pertinencia y equidad.

Esta visión supone una conceptualización más compleja del tema de la calidad, pues subraya el derecho a la educación, el cual está fundado en los principios de obligatoriedad, gratuidad y la no discriminación. La relevancia debe analizarse no sólo en relación con la transmisión de saberes, sino también en conexión con las finalidades educativas que se enmarcan en un proyecto político y social y dan sentido a las prácticas que se dan en las escuelas. Además, pertinencia y equidad suponen atender, en el primero de los casos, la diversidad de necesidades de los individuos y de los contextos, con el fin de que la educación sea significativa para personas provenientes de distintos estratos sociales y culturales; mientras que, en el segundo, significa asegurar la igualdad de oportunidades y resultados que permitan el acceso a una educación de calidad para toda la población, garantizando las condiciones (recursos y ayudas) que esto requiere.

La preocupación por aspectos más amplios de la calidad educativa que los tradicionalmente considerados supone, en consecuencia, un interesante replanteo que tiene efectos en la definición de las políticas para la región. En este sentido, puede afirmarse que, aun cuando el problema de la calidad educativa ha estado en las agendas en las últimas dos décadas, ha adoptado en los últimos años una complejidad que exige no sólo estrategias diferentes para su evaluación sino, sobre todo, abordajes más integrales para su mejora.

Siendo ésta una discusión que se desarrolló a lo largo de las últimas dos décadas, sólo se resaltarán algunos rasgos que adoptaron las políticas de mejora en los noventa.

Se trata de un periodo en el cual, además de la instalación de las evaluaciones nacionales estandarizadas, los países recurrieron en general a otras tres grandes líneas de política desarrolladas casi simultáneamente con la generación de los estudios nacionales de evaluación.

Por un lado, se modificaron los diseños curriculares de la educación básica, siguiendo la ampliación de la obligatoriedad escolar, lo que quedó reflejado

Derechos reservados

en leyes y regulaciones. Así, la educación primaria o básica se amplió a nueve años[2] (independientemente del formato institucional y de la denominación que adopta en los distintos países de América Latina), a los que se sumó como obligatorio alguno o algunos de los años del nivel inicial. Asimismo, estos cambios curriculares suponían actualizar diseños que en muchas ocasiones habían sido aprobados durante las dictaduras que se instalaron en algunos países de la región, los que no siempre se habían modificado con la llegada de los gobiernos democráticos.

Para ejemplificar esta línea de intervención vale recordar la reforma curricular y pedagógica que siguió a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en México, la definición de los Parámetros Curriculares Nacionales en Brasil, la de los Contenidos Básicos Comunes en Argentina, o los procesos de cambio curricular en Chile, Colombia y Perú, entre otros.

A los cambios referidos se incorporaron también políticas vinculadas con programas masificados de capacitación docente que se orientaron a directores y profesores, para actualizarlos en los contenidos y nuevos enfoques de enseñanza que se habían introducido en las definiciones curriculares. De igual modo, en ese momento se emprenden importantes políticas de producción de materiales didácticos y libros (ya fuera de producción propia o a cargo de editoriales privadas) para dotar a las escuelas y aulas.

Fueron dos los supuestos principales en los que se fundamenta el desarrollo de los sistemas de evaluación como promotores de la mejora educativa:

Por una parte, los resultados presionarían hacia una mayor calidad por dos motivos: porque las escuelas competirían entre sí por mejorarlos, y por la presión o demanda de padres y madres de familia, así como de la sociedad, cuando se publican. En general, este supuesto acompaña dichas medidas de difusión pública de los resultados a través de *rankings* de escuelas.

El segundo supuesto se vincula con la noción de rendición de cuentas. Así, las escuelas eran consideradas casi como únicas responsables por la mejora —responsabilidad que no se pone en cuestión—, pero sin reconocer la importancia de otros niveles del gobierno de un sistema educativo, cuyas acciones producen también efectos en términos de mejora de resultados de aprendizaje. En algunos contextos incluso se instalaron mecanismos más propios del mercado que de un Estado garante del derecho a la educación, lo que significa asegurar las condiciones para que éste pueda ser resguardado.

2 Corresponde a cine 1 y 2 (Clasificación Internacional Normalizada de Educación de la UNESCO).

© Flacso México

Más allá del análisis del contexto en el que se desarrollan estas políticas —en muchos casos, en el marco de gobiernos neoliberales que promovieron una fuerte restructuración del Estado—, en el terreno puntual que se aborda en este artículo, cabe señalar diversas dificultades que resultan de la implementación de los estudios evaluativos (McCormick, 1996; Poggi, 2008). Se trata de lo que distintos analistas denominaron los incentivos negativos, la inversión de medios y fines, y la reducción o empobrecimiento del currículum.

Con relación a los incentivos negativos, en ocasiones los estudios evaluativos desvían más la atención hacia la sobrevivencia organizacional que a las cuestiones específicas vinculadas con la mejora de la enseñanza y el aprendizaje, socavando así las innovaciones (Levin, 2012). A esto debe sumarse el efecto de etiquetado que ha tenido en las escuelas con resultados más bajos —especialmente con la primera ola de evaluaciones estandarizadas, en las que no se analizaban factores vinculados con la composición social del alumnado y sus efectos en los logros académicos— y la sanción social que esto implicaba.

Si se considera el lugar que ocupan estos estudios, en muchos casos la evaluación se constituye en el centro de las preocupaciones, esto es, en un fin en sí mismo, cuando debería ser un medio para alcanzar la mejora, la cual, de este modo, se halla desplazada a un segundo plano.

Por último, en la medida en que las evaluaciones estandarizadas administran pruebas de rendimientos a los estudiantes en algunas disciplinas o áreas curriculares —no podría ser de otra forma porque resulta imposible evaluarlo todo—, el efecto que se produce es que las evaluadas adquieren relevancia por sobre otras disciplinas de la propuesta curricular.

Otras cuestiones, como la aproximación unidimensional a la calidad educativa que caracteriza los primeros estudios de la evaluación, se han revisado conforme se ha ido avanzando en la discusión generada en torno a esta noción polisémica. Asimismo, el desarrollo de los estudios de factores asociados —los cuales ponen en evidencia la importancia de factores exógenos a los sistemas educativos, además de otros que les son propios, para comprender los procesos y resultados escolares— contribuyen también a esa revisión. Es necesario reconocer en este aspecto el aporte que los estudios regionales e internacionales han realizado en esta materia.

A medida que se avanzó en la década y se constató que no siempre la instalación de las evaluaciones estandarizadas producía los avances y efectos esperados, se comprobó que la evaluación por sí misma no genera mejoras y que entre evaluación y mejoramiento de la calidad no hay un vínculo simple y lineal: la evaluación es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar la educación (Ravela, 2008). Para que esto último ocurra es necesario

Derechos reservados

concebir la evaluación como un elemento articulado en un conjunto más amplio de acciones y políticas educativas (Tiana, 2009). Los cambios tanto conceptuales como metodológicos que se han desarrollado constituyen un buen signo de que existe una mejor comprensión de la complejidad existente entre evaluación y calidad educativa.

Sin duda, no puede desconocerse la importancia que las evaluaciones estandarizadas han adquirido, sus avances metodológicos y técnicos, así como su consolidación como fuente relevante para producir conocimiento sobre los sistemas educativos y sobre los factores que permiten explicar procesos y resultados. No obstante, los efectos en términos de mejora educativa han sido menos sólidos y progresivos, lo que ha dado lugar a la necesidad de generar otras estrategias que complementen las que se implementaron en esa década, aunque el propósito general sigue siendo promover la mejora educativa de sistemas y escuelas.

Así, en la primera década del siglo XXI, varios países desarrollaron otras estrategias,[3] sin desestimar ni abandonar las evaluaciones estandarizadas que vienen implementándose. Básicamente, y aun cuando pueden tener distintas denominaciones, se encuentran en la región dos tipos de estrategias, las cuales se combinan en ocasiones. Se trata, por un lado, de los apoyos institucionales externos a las escuelas y, por otro, del fortalecimiento de capacidades internas de los actores escolares.

Con relación a los apoyos institucionales externos, éstos se realizan a través de mecanismos de asistencia técnica que muchas veces se articulan en programas o proyectos de mejora. Los formatos y los énfasis en los procesos de intervención pueden variar, pero estas propuestas fundamentalmente se centran ya en la gestión institucional de las escuelas —con acciones enfocadas específicamente para los equipos directivos—, ya en las estrategias de enseñanza en determinadas áreas curriculares —con acciones orientadas a maestros y profesores—; si bien algunas políticas pueden combinar ambas dimensiones.

Sin pretensión de agotar el análisis de dichas estrategias —lo que requeriría su estudio en detalle—, ofrecen algunos aprendizajes interesantes. En primer lugar, es importante destacar la producción de propuestas pedagógicas y didácticas situadas en contextos concretos y reales de trabajo de los directivos y docentes en las escuelas (Poggi, 2011). A las capacitaciones masivas promovidas en la década anterior, necesarias para actualizar un importante número de docentes en enfoques renovados, se han sumado estrategias situadas con

3 Si bien algunas de las estrategias que se abordarán pueden rastrearse en algunos países en la década anterior, es en los años 2000 en los que ellas se desarrollan con mayor fuerza y se extienden a mayor cantidad de países.

© Flacso México

potencialidad para atender problemáticas concretas de estos actores, contribuyendo con ello a enriquecer el conocimiento pedagógico. En segundo lugar, hay evidencia de que la mejora se potencia cuando estas políticas y programas tienen previsto un sistema de seguimiento y evaluación integral que produzca conocimiento relevante para los actores principalmente involucrados durante el proceso de implementación. No se trata de una evaluación que enfatiza el control —aunque no necesariamente esté ausente—, sino del componente formativo que la producción de conocimiento puede tener para los actores directamente involucrados.

Sin que de manera obligada las políticas y los programas combinen o articulen todas las dimensiones de intervención mencionadas arriba, resultan ejemplos interesantes para apoyar el análisis realizado el Programa Escuelas de Calidad en México, el Plan de Mejoramiento Educativo vinculado con la Subvención Escolar Preferencial en Chile, la política de mejoramiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje en Argentina, entre otros muchos casos que se han implementado en los países latinoamericanos.

Con relación a la segunda estrategia de política citada, el fortalecimiento de capacidades internas de instituciones y actores escolares en general se ha construido recurriendo a acciones de desarrollo profesional que pueden combinar la promoción de mecanismos de autoevaluación institucional y la formulación de planes de mejora. La racionalidad detrás de estas medidas se fundamenta en el sólido supuesto de que se deben tener en cuenta las características específicas de cada institución escolar y así evitar el diseño de estrategias homogéneas para todo un sistema educativo. Al mismo tiempo, para instalar estas medidas, han sido importantes los esfuerzos por sostener la escala de intervención, si no universal, por lo menos abarcando un conjunto importante de escuelas de un subsistema.

La promoción de mecanismos de autoevaluación institucional, y el conocimiento que de éstos deriva, complementan la información producida a través de otras fuentes, a saber: algunos de los indicadores que son pertinentes para el nivel de análisis de la unidad escolar, así como las evaluaciones estandarizadas, cuando éstas son realizadas a nivel censal.

Tienen además algunas ventajas que la investigación sobre el tema ha reconocido: la autoevaluación permite una mejor organización de la información, contribuye a la racionalidad de las decisiones, facilita una mayor apropiación de los resultados producidos, entre otros, si se toman algunos recaudos o se generan las condiciones para que se constituya en una práctica que fortalezca a los actores institucionales. Mencionaremos tres que no pueden obviarse: fuerte respaldo institucional, participación efectiva y amplia (si no de todos los actores institucionales, por lo menos de una parte importante de ellos), y

Derechos reservados

solvencia metodológica para realizarla. También es importante señalar que se debe prestar atención al riesgo de la autojustificación de aquello que se viene realizando sin sustento ni evidencia de que se mejoran condiciones, procesos y resultados.

Con respecto a los planes de mejora institucional, cabe decir que se trata de una práctica ampliamente promovida en América Latina a lo largo de la década pasada. Con distintas denominaciones, escala, alcance y nivel de concreción, pueden rastrearse políticas y experiencias en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay, entre otros.

Pensados tanto a nivel escuela como, en algunos casos, para niveles subnacionales (municipal, estados/provincias), los planes de mejora ofrecen también algunas ventajas. Permiten revisar objetivos, fijar prioridades y establecer metas, con lo que orientan mejor la acción de los actores institucionales en el corto y mediano plazos; además de que contribuyen al desarrollo profesional de los actores escolares. No obstante, algunos riesgos deben ser particularmente atendidos; entre éstos el que el plan se convierta en un instrumento burocrático más para cumplir con orientaciones o directivas de ministerios o secretarías, sin que implique modificación alguna de las prácticas institucionales y, mucho menos, mejora de procesos y resultados.

Tanto para contrarrestar los riesgos señalados en relación con la autoevaluación institucional como con la formulación de planes de mejora, resulta clave el papel de los supervisores o inspectores escolares. Claro está que ello requeriría una revisión profunda de la funciones de la supervisión en relación con las prácticas de evaluación. Faceta clave en el desempeño que es propio de este cuerpo, los supervisores tienen una base territorial que permite desarrollar, a la vez, una mirada externa e interna a las instituciones. Pueden, asimismo, hacerse cargo del diseño de estrategias de mejoramiento a nivel de un distrito, zona o sector, para desarrollar procesos en una escala más pertinente y adecuada para la instalación de políticas.

Pero a pesar de la relevancia de esta función en todo sistema educativo, según ya se ha señalado en numerosos estudios, falta aún avanzar más en los países de la región en la generación de las condiciones y la formación específica para fortalecer las capacidades de estos actores en materia de evaluación y promoción de mejora académica.

Es aún muy breve el periodo de implementación de estas estrategias de mejora para evaluar sus efectos. Aunque se puede recordar que son sobre todo cambios culturales, que suponen esfuerzos sostenidos por un largo tiempo, debido a que se trata de cambiar representaciones (vinculadas con que todos/as los/as niños/as pueden aprender, independientemente del origen social y cultural de sus familias de origen), y modificar prácticas que conduzcan a dar forma a trayectorias

© Flacso México

escolares más pertinentes para todo el alumnado. Así, normas, estructuras y procesos se van modificando en el mediano y largo plazos. Cambios en uno y otro aspecto requieren estrategias apropiadas en distintos niveles, tanto en el de definición e implementación de las políticas como en el de la institución escolar, incluyendo especialmente las aulas. Un cambio en las prácticas de enseñanza que tome en consideración las nuevas problemáticas que los docentes enfrentan actualmente, contribuirá con mejores resultados académicos.

Para concluir, cabe resaltar algunos rasgos de las políticas de mejora que deben fortalecerse —por lo menos allí donde están claros—, o incorporarse —en donde están ausentes—, para que los efectos producidos resulten consistentes. Entre otros, se trata de no perder de vista una aproximación sistémica, opuesta precisamente a la fragmentada; intervenciones de corte universalista para alcanzar al conjunto de escuelas de un sistema o subsistema —el desafío es realmente mejorar a todas las escuelas y no sólo a algunas o un grupo de éstas—, y, al mismo tiempo, la coherencia con las finalidades que se proponen en relación con los propósitos de mejora educativa.

Bibliografía

Bracho González, T. (2010). "Política educativa y relaciones intergubernamentales. Aprendizajes desde el Programa Escuelas de Calidad", en A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México. VII. Educación*, México, El Colegio de México.

Darling-Hammond, L. (2012). *Educar con calidad y equidad. Los dilemas del siglo xxi*, Santiago de Chile, Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile.

Del Castillo Alemán, G. y A. Azuma Hiruma (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*, México, Flacso México.

Fernández, T. (2010). "Cuatro hipótesis sobre la institucionalización de la evaluación educativa en América Latina: el Uruguay en mirada comparada", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 3, núm. 5. pp. 90-114. Disponible en <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num3/art5.html>.

Ferrer, G. (2006). *Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina. Balance y Desafíos*, Santiago, PREAL.

Ferrer, G. (2004). *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién responde por los resultados?*, Lima, GRADE.

Fullan, M. (2011). *Choosing the Wrong Drivers for Whole System Reform*, Melbourne-Australia, Centre for Strategic Education. Seminar Series, paper núm. 204. Disponible en <http://www.michaelfullan.com/media/13396088160.pdf>.

Derechos reservados

Gorostiaga, J., M. Palamidessi y C. Suasnábar (comps.) (2012). *Investigación educativa y política en América Latina*, Buenos Aires, Noveduc.

INEE (2007). *Propuesta y experiencias para desarrollar un Sistema Nacional de Indicadores Educativos*, México, INEE.

Levin, B. (2012). *System-Wide Improvement in Education*, París, UNESCO/IIEP/IAE. Disponible en <http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Info_Services_Publications/pdf/2012/EdPol_13.pdf>.

Marchesi, A. (2009). "Los resultados de las evaluaciones y su papel en las políticas educativas", en E. Martín y F. Martínez Rizo (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*, Madrid, OEI, pp. 161-168.

Martín, E. y F. Martínez Rizo (coords.) (2009). *Avances y desafíos en la evaluación educativa*, Madrid, OEI.

Martínez Rizo, F. (2005). *El diseño de sistemas de indicadores educativos: consideraciones teórico-metodológicas*, México, Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Martinic, S. (2010). "La evaluación y las reformas educativas en América Latina", en *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 3, núm. 5, pp. 30-43. Disponible en <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num3/art2.pdf>.

Martinic, S. y G. Elacqua (2010). *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, Santiago de Chile, UNESCO Santiago/Universidad Católica de Chile.

McCormick, R. y M. James, (1996). *Evaluación del* curriculum *en los centros escolares*, Madrid, Morata.

Miranda, F. (2007). "Mejora del aprendizaje y la calidad de la educación. Una visión de política educativa", en F. Miranda López, H. Patrinos y A. López y Mota (coords.), *Mejora de la calidad educativa en México: Posiciones y propuestas*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, AC.

Mons, N. (2009). *Les effets théoriques et reels de l'évaluation standardisée*, EACEA, Eurydice. Disponible en <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/111FR.pdf>.

Poggi, M. (2011). *Innovaciones educativas y escuelas en contextos de pobreza. Evidencias para las políticas de algunas experiencias en América Latina*, Buenos Aires, IIPE/UNESCO, Buenos Aires. Disponible en <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos>.

Poggi, M. (2010). "Radiografía de la educación en América Latina. Desafíos para las políticas educativas", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 7 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/7/154/0/radiograf-a-de-la-educaci-n-en-am-rica-latina-desaf-os-para-las-pol-ticas-educativas.html>.

© Flacso México

Poggi, M., (2009). "Indicadores y desafíos de los sistemas educativos de América Latina", en E. Martín y F. Martínez Rizo (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*, Madrid, OEI, pp. 67-79.

Poggi, M. (2008). "Hacia la construcción de nuevas estrategias de evaluación de la calidad educativa en América Latina", en *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, UNESCO.

Ravela, P. *et al.* (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*, Serie Documentos núm. 40, Santiago de Chile, PREAL, Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación. Disponible en <http://www.preal.org>.

Sauvageot, C. (1997). *Indicators for Educational Planning: A Practical Guide*, París, IIEP/UNESCO.

Scheerens, J. (2004). *The Quality of Education at the Beginning of the 21st Century*, Background paper for the Education for all Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative, París, UNESCO. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001466/146697e.pdf>.

Schmelkes, S. (coord.) (1998). *La calidad en la educación primaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Simons, H. (1999). *Evaluación democrática de instituciones escolares*, Madrid, Morata.

Sverdlick, I. (2012). *¿Qué hay de nuevo en evaluación educativa?*, Buenos Aires, Noveduc.

Tiana, A. (2009). "Evaluación y cambio educativo. Los debates actuales sobre las ventajas y los riesgos de la evaluación", en E. Martín y F. Martínez Rizo (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*, Madrid, OEI, pp. 17-26.

Tiana, A. (1997). "Indicadores educativos. ¿Qué son y qué pretenden?", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 256.

Derechos reservados

¿Puede la evaluación mejorar la política educativa?

Pedro Flores-Crespo

Ante la visión oficial, la noticia sesgada y el juicio apresurado, la Flacso México tuvo el acierto de abrir un espacio plural de discusión académica sobre las recientes iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo —y avaladas por el Legislativo— para impulsar el cambio en el nivel de educación básica de México, que es el que más estudiantes, financiamiento y recursos concentra.

Con el seminario internacional "Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando?" Flacso confirma que la argumentación, persuasión y diálogo son una parte sustancial del carácter público de las políticas, como recordaría Giandomenico Majone.

Pero así como el argumento y la opinión pública repercuten en el desarrollo de las políticas, la mesa cuatro del seminario tuvo como uno de sus objetivos discutir cómo la evaluación educativa podría ser un insumo para que mejoren los cursos de acción orientados a ampliar las capacidades cognitivas de todas las niñas, niños y jóvenes matriculados en la educación básica y en la media superior.

En resumen, ¿puede la evaluación mejorar el desarrollo de las políticas educativas? Esta es la primera pregunta que se tratará de responder aquí junto con otras dos: ¿Porque "somos pobres" no hay que evaluarnos ni compararnos? ¿Qué estamos transformando realmente con las iniciativas propuestas por el gobierno federal en materia educativa?

¿Es la evaluación estandarizada una evidencia de la calidad educativa?[1]

Difícilmente un indicador sobre desempeño docente, escolaridad, aprovechamiento escolar o sobre las condiciones de estudio puede dar cuenta de un

1 Este título se lo debo a la Mtra. Dulce C. Mendoza (Universidad de Edimburgo), quien leyó una versión previa del escrito.

© Flacso México

fenómeno tan complejo como lo es la calidad educativa. En México, hemos adoptado un marco conceptual de lo que significa "calidad", identificado sus componentes, dicho que la integración de éstos la constituyen y, por si fuera poco, hemos creado indicadores para dar cuenta de ella de manera objetiva. Este logro no es menor.

Sin embargo, evaluar la calidad de la educación requiere más que un constructo coherentemente construido. Se requiere, a mi juicio, de una base de información más amplia y plural, un uso imaginativo de indicadores y, quizás, un marco normativo más exigente. En México, ¿cuál podría ser este referente de lo que debe hacer la educación por las niñas, niños, jóvenes y adultos? ¿El derecho a la educación? ¿Los propósitos estipulados en el artículo tercero de la Constitución? ¿Alguna idea de modernización económica? ¿El utilitarismo? ¿El enfoque de desarrollo humano?

Si adoptásemos el utilitarismo, nos conformaríamos con saber qué tan felices van los niños a la escuela para decir que hay calidad, pero sería imposible hacer comparaciones entre ellos, y así nunca sabríamos qué escuela promueve más el gozo de los menores. La idea del utilitarismo parece entonces limitada. Requerimos verificar —aparte de la felicidad que le puede provocar a un menor ir a la escuela— si ha adquirido, *en un espacio libre de maltrato*, las habilidades para actuar libremente en su contexto local, nacional y global.

Tanto la felicidad del niño como la adquisición de habilidades y destrezas que le permitan desempeñarse responsablemente en el mundo son importantes. Por lo tanto, diría que hay buena razones para sugerir que se requiere de una base de información más amplia y plural para verificar si en México la educación cumple con sus finalidades.

A la par de los indicadores que se han generado y de los resultados de las pruebas nacionales e internacionales sobre logro académico, parecería que falta mayor evidencia para enriquecer el proceso de la política pública. La política no surge automáticamente del referente numérico,[2] sino de un proceso político complejo que incluye elementos más amplios que el dato. En este sentido, en otros espacios he argumentado que se requiere de un esquema de evaluación de políticas y programas mejor articulado.[3]

En México, la evaluación de políticas y programas ha existido desde hace varios años, ya sea como mero requisito de las agencias financiadoras, como labor independiente de los investigadores o, más recientemente, como parte

---

2 Margarita Poggi, en este seminario, reforzó tal idea al decir que se necesita pasar del dato a la información y de ahí al conocimiento.

3 *Véase* comparecencia en el Senado de la República. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=6EYPxrmhO7w>.

Derechos reservados

de la regulación gubernamental. Sin embargo, hay tres limitaciones sobre el tema que, al respecto ,la literatura ha identificado. Primero, la evaluación de políticas sociales tiene serias limitaciones para valorar la efectividad de los programas en su conjunto, es decir, cómo se produce la sinergia entre varias intervenciones (Instituto Nacional de Salud Pública, 2007; Muñoz, Magaña y Bravo, 2009; Bracho, 2011).

Segundo vacío: los esfuerzos de evaluación se han concentrado en verificar el cumplimiento de ordenamientos presupuestales o normativos bajo el esquema de planeación gubernamental conocido como la metodología del marco lógico (MML). Teresa Bracho argumenta que aunque esta metodología facilita el seguimiento y la evaluación de resultados, también resalta la carencia de información para valorar de manera más profunda al programa en cuestión.

Tercero, parece haber una multiplicidad de esfuerzos institucionales para evaluar la efectividad de los programas en el campo de la educación de México. Existe, por un lado, la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP y, por otro, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual establece que la evaluación de la política social —que incluye, por supuesto, a la educativa— la realizará el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval), las universidades y organizaciones "no lucrativas", siempre y cuando sean independientes al ejecutor del programa (LGDS, 2004).

Por si esto fuera poco, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) junto con la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) han puesto en marcha convocatorias para apoyar proyectos de investigación educativa que evalúen el "diseño, resultados e impacto de programas y estrategias educativas". A este conjunto de iniciativas se suma el INEE que desde 2002 ha considerado como una de sus funciones la evaluación de programas, y ahora el artículo 25 de la ley del INEE promulgada hace unos días, refuerza el punto.

Ante esta multiplicidad de esfuerzos, es justo preguntar: ¿Podrían todas estas instancias articularse para saber públicamente qué programas y políticas educativas verdaderamente funcionan? ¿Qué esfuerzos de evaluación son concurrentes y cuáles dispersos? ¿Quién ha hecho una síntesis de los resultados de evaluación de impacto de los programas educativos? ¿Están las evaluaciones midiendo realmente lo importante? ¿Y qué es lo importante para esta administración? ¿Las "competencias" lectora, matemática y científica, o algo más?

La evaluación de políticas y programas en el campo educativo es una necesidad real. No hay que olvidar que Gestión Social y Cooperación (Gesoc, A. C.) reportó que 105 de 132 programas públicos federales o presentan problemas de opacidad y por lo tanto no pueden ser evaluados, o simplemente no están orientados a resolver los problemas para los que se crearon. Tienen, en palabras de Gesoc, una "dispersión de la política social". Este conjunto de

© Flacso México

programas —que incluye a varios en el terreno educativo— captaban en 2011 39% del total del presupuestos asignado. ¿Está México para derrochar así sus escasos recursos?

La evaluación de política y programas requiere de un mayor impulso y atención de los especialistas, funcionarios y centros de investigación con el propósito de ampliar la base de información y que, así, se discuta con mayor rigor y claridad qué políticas educativas habrá que mejorar, suprimir o apoyar. De otro manera, la base del cambio educativo estará sólo asentada en ocurrencias, fobias y modas.

Desigualdad y evaluación

Permítanme un comentario sobre una caricatura. El 17 de mayo de 2007, el monero Calderón publicó en el periódico *Reforma* un cartón que se llamaba "De aquí a la eternidad", el cual mostraba a Humberto Moreira, exgobernador de Coahuila, como un detractor de la evaluación educativa bajo el argumento de que, como somos pobres, no es "justo" evaluarnos ni mucho menos compararnos con otros países. Calderón denunció gráficamente la posición con que México entendía la evaluación y luego la contrastaba con lo que hacen países como Corea o Singapur, que hace cincuenta años vivían precariamente. Mientras aquí, dice el monero, hay un mantra que dice "no nos exijan mucho porque somos muy pobres", en otros países la actitud es: "exijámonos cada vez más para no ser pobres".

Con humor, Calderón captó una cuestión estrictamente teórica y técnica: la relación entre evaluación y pobreza. No obstante, sin tanto humor como el del caricaturista de *Reforma*, las protestas magisteriales de 2013 en México hicieron, en cierto sentido, eco de lo dicho por Moreira. ¿Es verdad que al ser pobres nos volvemos inmunes a cualquier evaluación y a cualquier comparación? ¿Quién nos otorga tal condición? ¿El líder sindical, el intelectual, el académico, el rector o la filosofía política contemporánea?

En su libro *Idea de la Justicia*, Amartya Sen (2009) escribió un capítulo sobre imparcialidad y objetividad en donde se pregunta "¿Puede haber una buena comprensión de la ética en general y de la justicia en particular que centre su atención en algunas personas y no en otras con la idea de que algunas de éstas son relevantes y otras no?".

Sen es claro al responder: "la filosofía política y moral contemporánea niega esa posibilidad al exigir que se vea a todo individuo como política y moralmente relevante". Es decir, sacar de un esquema de evaluación —sea ésta educativa o normativa— al desposeído podría minar el carácter de imparcialidad, cuyo lugar en la ética y en la teoría de la justicia, dice el Nobel, es central.

Derechos reservados

Si al evaluar, por prejuicio no se capturan las condiciones de los más desprotegidos, entonces estaremos en riesgo de dejar fuera información relevante para discutir cómo mejorar políticas y programas orientados a cerrar las brechas entre pobres y ricos.

Parece que la idea de que "a los pobres no nos evalúen" tiene un compromiso más profundo con la justicia que con la parcialidad. Por lo que se vio recientemente, se cuestiona la evaluación educativa por las consecuencias que puede originar su mal uso, pero no por su valor intrínseco como lo han manifestado algunos maestros en diversos estudios sobre el tema. "No rechazamos la evaluación" dijeron los maestros disidentes entrevistados en una investigación sobre la Alianza por la Calidad de la Educación,[4] "sino la manera de evaluar, que no es integral". Aquí los maestros disidentes ganaron un punto en el debate y es justo reconocérselos.

La diferencia entre el valor de ser sujeto de evaluación y los usos de los resultados de estos ejercicios no es menor. Recientemente, el debate ha sido muy áspero contra las "pruebas estandarizadas" y esto ha causado cierta demagogia académica y confusión que poco contribuyen a pensar de manera rigurosa en dónde están los problemas que afectan el desempeño de los niños y de los profesores que *injustificadamente enfrentan adversas* condiciones de estudio, vida y trabajo.

Abatir la pobreza implica, entre muchas otras cosas, un ejercicio de evaluación estandarizada que puede no ser negativo *per se*. El mal uso de los resultados de ésta es otra cosa y gracias al análisis de algunos expertos y a las recientes movilizaciones magisteriales, hemos sido advertidos de no sobredimensionar el recurso de la evaluación en el desarrollo de las políticas orientadas a mejorar la calidad de educación de México. De ahí que el primer argumento de esta exposición haya sido la necesidad de construir mejor evidencia.

¿Qué transformamos a raíz de los cambios propuestos?

Transformar quiere decir que algo cambie de aspecto. Si nos ceñimos a esta simple definición, lo primero que se diría es que, con las iniciativas propuestas por el gobierno federal en materia educativa, se modificó —siguiendo el argumento de Sylvia Schmelkes— el lugar que algunas administraciones pasadas le habían otorgado a la educación.

Desde principios de 2013, la educación básica —que aglutina al mayor número de estudiantes, presupuesto y recursos— ha estado en el centro del

4 Me refiero al proyecto sobre implementación de políticas educativas que realicé con financiamiento de la UIA, en conjunto con la Mtra. Dulce C. Mendoza en 2010.

© Flacso México

debate. El seguimiento informativo a cada paso de la reforma ha sido puntual y constante y, derivado de ello, muchos hemos podido, desde nuestras diversas trincheras, pensar, opinar y reflexionar sobre lo que está haciendo el actual gobierno priista en materia educativa. Esto, repito, es hacer públicas las políticas.

Sin embargo, hay que introducir un matiz. Pese a la preocupación del gobierno federal por la educación y el interés de la sociedad de participar, parece que no se ha transformado a fondo la capacidad del gobierno para escuchar argumentos distintos a los suyos, aprender del diálogo y matizar propuestas e iniciativas. El gobierno "por discusión", que es digno de cualquier régimen democrático, no lo advierto ni dentro del Ejecutivo ni dentro de algunos cuerpos de representación legislativa. Si bien se optó por otra vía distinta al corporativismo clásico para impulsar cambios sustanciales en la educación de México, aún falta dar mayores pasos hacia la construcción de un nuevo esquema de gobernabilidad eficiente y democrático. ¿O qué, "mover a México" significa echar montón y prescindir del debate?

¿Qué otra cosa parece transformarse? El lugar de los especialistas dentro de los procesos de política pública. En un seminario en la Universidad de Colima sobre evaluación docente, expresé ser optimista en virtud de que al contrario de hace algunos años cuando había sólo dos actores marcando la agenda educativa, ahora hay un tercer actor cuyos recursos principales de actuación son el conocimiento especializado.

La confianza en sistemas abstractos y móviles como el conocimiento, y no en el rey, sacerdote u otro recurso personal, es un paso hacia la modernidad, diría Anthony Giddens, y yo soy optimista en que los especialistas del INEE sabrán afrontar los retos técnicos, políticos y sociales que les presenta la nueva coyuntura política. La autonomía constitucional del INEE dentro de un marco institucional que fue construido para otras cosas, menos para hacer del conocimiento un insumo para la discusión pública, modifica los patrones de conducta y acercamiento con los tomadores de decisión y, sobre todo, con la propia sociedad.

Por último, el reciente debate sobre la educación básica ha puesto de manifiesto que, al parecer, a algunos actores les incomoda la pluralidad de voces y, por lo tanto, demandan que tal o cual grupo u organización pro empresarial "saque las manos de la educación".[5]

¿Qué es lo que no se ha transformado dentro del ámbito educativo para que se expresen tales posiciones? Pienso que, al igual que en el caso de la relación

5 Véase la nota "Docentes en lucha, exigen diálogo con la IP" de Laura Poy en *La Jornada* del 2 de junio de 2013.

Derechos reservados

entre desigualdad y evaluación, este reclamo refleja confusión y prejuicios. En una democracia, cualquier ciudadano puede expresar su opinión. ¿Por qué mejor no pensamos si este reclamo es en parte causado por la carencia de oportunidades para expresarse, participar y tener voz —a la par de otros grupos no gubernamentales— en el establecimiento de la agenda educativa nacional?

A la participación de cada grupo social y actor político la cruza una estructura de poder que en México, como en muchos países, es desigual, y si los maestros la saben identificar y la señalan sin caer en la intolerancia, podrán conjuntar apoyos con otros participantes de las políticas como el de los investigadores.

Parece haber fuertes coincidencias en la necesidad de democratizar las condiciones para participar en las discusiones sobre los asuntos públicos. Si recuperar la "rectoría del Estado" en materia educativa implicó una fuerte concentración de poder, ahora la incógnita es si habrá una redistribución de éste para tratar de implementar eficazmente la reforma.

Este camino, no obstante, presenta un dilema: democratizar implica para el pri perder poder. Ya veremos qué camino elige. Ellos también podrían transformarse gracias a la reforma. La bolsa de la legitimidad aguarda a los gobiernos que pagan los costos por un bien mayor.

© Flacso México

Derechos reservados

Evaluación y política educativa. Preguntas centrales y algunas respuestas en el marco de la actual reforma educativa en México

Teresa Bracho González

En este trabajo me propongo ofrecer algunas respuestas a preguntas que son centrales para la tarea de la evaluación educativa. Estas preguntas se justifican por el contexto presente del sistema educativo mexicano, sus exigencias de mejora y las propuestas actuales de reforma planteadas recientemente por la política educativa del gobierno mexicano.

¿Cómo estamos?

A pesar de los notables avances que ha tenido el sistema educativo mexicano (SEM) lo cierto es que, en el marco de las demandas del crecimiento demográfico y las exigencias educativas que plantea la sociedad mexicana actual, todavía hay grandes tareas que realizar en el ámbito de la cobertura educativa, pero sobre todo en la mejora de su calidad. Actualmente 2.9 millones de niños de 3 a 5 años de edad no tienen acceso a la escuela, 407 mil de 6 a 11 años no van a la escuela, hay 548 mil de 12 a 14 años sin acceso a la educación y 34 millones de mayores de 15 años sin educación básica concluida (INEE, 2013b). El SEM no tiene cobertura completa, no ha resuelto el tema del acceso a la educación, y la deserción sigue siendo un problema grave en el sistema: si bien en la primaria es menor al 0.7%, en secundaria es del 5.6% y en la educación media superior es de alrededor del 15% (INEE, 2013b).

Se observan también problemas de ineficacia en el sistema; es decir, los estudiantes no terminan el ciclo escolar en el tiempo establecido. Se trata del 21% de adolescentes en la secundaria y del 38% de jóvenes en la media superior. En términos de logro educativo también se observan grandes problemas. Como ya se ha señalado reiteradamente, los estudiantes mexicanos de educación obligatoria están por debajo del nivel de competencia básica que define el PISA: México tiene 39% de niños por debajo de ese nivel en lectura, 31% en matemáticas y 47% en ciencias. Es decir, el problema de la calidad entendida como logro y aprendizaje no es menor (INEE, 2013a).

© Flacso México

¿Cuáles son las causas?

Varias investigaciones educativas y resultados de evaluación han permitido identificar diversas causas de los problemas que presenta el funcionamiento del SEM. Entre las más relevantes destacan las siguientes: la desigualdad de recursos; el débil liderazgo escolar; climas escolares muy pobres; predominio de un modelo homogéneo; una supervisión escolar que no se concentra en el problema pedagógico sino en el tema administrativo; una dirección escolar que se obliga a llenar formatos, páginas y documentos en vez de dirigir la escuela; métodos educativos tradicionales entre los docentes, deficiente formación inicial y de actualización; complejidad en los tramos de control administrativo y serias dificultades para saber lo que sucede en las escuelas y sobre el uso de los recursos; insuficientes e inadecuados usos de la tecnología; y nulo control sobre los agentes escolares (OCDE, 2010).

¿Qué plantea la reforma educativa actual?

Lo primero y fundamental es que se reforma al Artículo 3.º Constitucional: mover la Constitución mexicana parece simple, pero no lo es en el caso de la educación. En segundo lugar, se introduce como acotamiento lo que es el derecho a la educación que debe de ser de calidad: había un derecho a la educación, hoy se establece constitucionalmente un derecho a la educación de calidad. En tercer lugar, se crea un Servicio Profesional Docente y, en cuarto término, se otorga autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Se crea también un Sistema de Información y Gestión, como instrumento fundamental en la gestión y administración de los recursos en las escuelas (Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2013; Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013; Ley General de Educación, 2013).

En conjunto, se trata de una construcción intencionada. Es una reforma sin precedentes en la medida en que construye una nueva institucionalidad que pone en el centro la capacidad de identificar el valor de lo que se ha alcanzado y la distancia de lo que le hace falta a México para alcanzar lo que se plantea en la norma constitucional. Frente a este propósito estratégico es que se justifica la demanda por fortalecer una organización como el INEE, que había demostrado problemas en su autonomía relativa porque era a partir del Estado, de la administración pública, que se definían sus acciones, aunque mostró siempre su independencia de criterio y de fortaleza técnica. Este es uno de los elementos más importantes de la reforma que no hay que dejar de lado: ¿por qué la evaluación en el centro?, porque existe la convicción de identificar el tamaño

Derechos reservados

de los problemas, de precisar el alcance de las reformas y de las políticas y, a partir de ello, ordenar y proceder a la mejora (Tiramonti, Dussel, Pinkasz y otros, 2003). Se observa, por lo tanto, una clara búsqueda por lograr políticas educativas con base en evidencias; por ello se han asignado al INEE algunas atribuciones fundamentales, como la de emitir directrices de política educativa. Supone además una enorme claridad en los fines, en la planeación de las acciones, porque sin ella la evaluación no tiene mucho sentido: ambas tienen que estar articuladas, estrechamente vinculadas a los fines de la política, a los planes o las rutas de acción que se orientan hacia esos fines (Ferrer y Arregui, 2002). También permite formular visiones de mediano y largo plazo que van más allá de los periodos gubernamentales, que es muy importante en el caso mexicano. En este sentido, la autonomía conferida al INEE en la Constitución, busca asegurar la producción de una información pertinente y confiable, que haya sido obtenida y analizada con criterios técnicos rigurosos, que pueda asegurar una difusión oportuna a la sociedad y que sea capaz de detonar los procesos en el sector educativo.

¿Por qué un INEE autónomo?

La argumentación anterior se liga con la pregunta que atañe a la autonomía del INEE. El Instituto tenía ya en la reforma de 2012 autonomía de gestión, ahí se definió como organismo descentralizado, aunque nunca operó como tal porque la autonomía arrancó con la reforma constitucional. Entre las razones que fundamentan la necesidad de la autonomía destaca la exigencia de disponer de una institución técnicamente sólida, de una voz informada en materia de evaluación de política educativa y que fuera independiente de la autoridad.

La Ley General de Educación establecía antes de esta reforma, que la educación era responsabilidad única de la autoridad educativa nacional; es decir, la única que podía evaluar en este país era la SEP. Hoy esa capacidad se le da al Instituto quien, en adelante, será el que puede evaluar en materia educativa y se le considera como una autoridad independiente, como máxima autoridad en materia de evaluación educativa sin compromisos políticos y no ligada a la administración y al gobierno en turno.

¿Para qué la evaluación?

Sin lugar dudas que es para mejorar. Aunque suene trillado es una de las razones sustantivas de por qué se pone en el centro a la evaluación y se le dan

© Flacso México

atribuciones muy específicas al INEE para llevarla a cabo. Esta es una filosofía de la Junta de Gobierno: se trata de mejorar para alcanzar la meta constitucional del derecho a una educación con calidad. Para ello, la función fundamental de evaluación es compartida, tanto para los que participan en el profesorado activo como para los políticos, pues se trata de que sea una información pertinente para la acción significativa. Sin embargo, la evaluación por sí misma —se ha dicho hasta el cansancio—, no mejora nada (Bonilla, 2003). Si no se hacen las cosas no se transforma la realidad: la evaluación es sólo un pequeño componente de la reforma, es condición necesaria, pero no suficiente. En ese tenor, la evaluación no solo permite conocer la situación educativa; también puede señalar cuáles son las cosas que se pueden hacer, así como presentar las rutas de acción posibles frente a los distintos problemas que enfrenta; es decir, establecer mediaciones para lograr los procesos adecuados para la mejora (Ferrer, 2006).

La evaluación es formativa, y además de la calidad procura también la equidad, que es un gran problema del SEM y que debe ser entendido como parte de la mejora en la distribución de la calidad educativa nacional. El país es diverso y esa diversidad —cultural, lingüística, socioeconómica— debe ser entendida y atendida por lo que, irrenunciablemente, debe ser prevista en los procesos de evaluación.

La evaluación también busca la participación de la sociedad y del magisterio, la evaluación no se puede hacer a espaldas de los sujetos evaluados, planteamiento que tiene particular relevancia en el contexto de la reforma educativa y frente a las necesidades de generar una real y efectiva corresponsabilidad social en los procesos de mejora educativa.

¿Qué se evalúa?

Se evalúan varios componentes del SEM: el aprendizaje de los alumnos, el desempeño de los docentes y los directivos escolares y todas las autoridades escolares; el funcionamiento de las instituciones educativas y sobre todo las escuelas con mayor autonomía. También se evaluarán los programas educativos —esto no lo hacía el Instituto—; los programas educativos, el currículum y los materiales educativos; los programas especiales como puede ser el PEC; los programas compensatorios, regulados por la Ley General de Educación, que tampoco lo hacía el Instituto. Se evaluará, asimismo, la política de financiamiento, la política de formación, de actualización docente, la difusión educativa, la educación intercultural; en suma, se evaluará la política educativa en todos sus ámbitos y manifestaciones, con un enfoque sistemático, riguroso e

Derechos reservados

integral. Sin embargo, hay otra evaluación que es la que no hace el Instituto, que es el desempeño de los individuos en el sistema educativo para tomar decisiones sobre esos sujetos; es decir, no evalúa a los niños para que pasen de grado, no evalúa si se aprueba o no, si se recibe el certificado de la primaria, no evalúa si el maestro se queda o no se queda. El INEE sí evalúa individuos pero no para tener consecuencias sobre su situación administrativa o sobre su continuidad en el sistema.

¿Quiénes evalúan?

En este ámbito hay enormes retos. La evaluación educativa es una capacidad concurrente, evalúa el Instituto pero también hay una autoridad educativa nacional, autoridades educativas locales, maestros y directores que asimismo tendrán tareas de evaluación. Este es uno de los temas que hay que definir con la conformación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). Las instancias que forman ese sistema —sistema que existía de nombre y nadie se acordaba que existía— hoy aparecen en la Ley del Instituto y se creará porque la Ley obliga a tener la primera sesión de la conferencia del Sistema Nacional de la Evaluación Educativa. ¿Quiénes están ahí? Estarán las autoridades educativas federales y estatales, organismos privados que realizan investigación a gran escala como el CENEVAL, el COPEENS, organismos del Poder Ejecutivo, como puede ser el CONEVAL, órganos autónomos como el INEGI que también informa sobre el nivel educativo y, por supuesto, el INEE que coordina el SNEE. Es a partir de ese gran sistema que se pueden generar esas interacciones institucionales y sociales para concertar y fortalecer la evaluación educativa. El problema fundamental es, por lo tanto, delimitar ¿quién evalúa a quién, para qué y cómo? Eso se irá resolviendo en el corto plazo con la definición de lo que pueden ser los sistemas de información sobre educación. Entonces, ahí se podrá saber qué clase de información entra en el sistema, quién la sube, cómo la sube, cómo se usa y cuáles son los usos legítimos de esa información (Froemel, 2006).

Respecto a qué se evalúa, las autoridades educativas y otras autoridades de evaluación llevarán a cabo evaluaciones educativas que sí tienen consecuencias sobre los individuos. Por su parte, el INEE llevará a cabo evaluaciones e investigaciones evaluativas; generalmente con base en muestras —pero no necesariamente—, de los diferentes aspectos del Sistema Educativo Nacional, que tiene consecuencias muy importantes en la definición y orientación de políticas y del propio Sistema de Evaluación Educativa y de la política nacional de evaluación que habrá de definirse.

© Flacso México

En ese contexto conviene subrayar que el INEE tiene autoridad máxima en materia de evaluación educativa; esa es la característica de un Órgano Autónomo Constitucional. ¿Qué es lo que hace? Además de sus evaluaciones, que son muchas, además de las otras evaluaciones que tiene que hacer ahora, que antes no hacía, tiene que emitir lineamientos que son obligatorios. La ley explícitamente atribuye al INEE: "emitir lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas y los integrantes del Sistema Nacional de Evaluación". Por lo tanto, todos los actores educativos tendrán la obligación de atender los lineamientos que emita el Instituto en materia de evaluación, sobre cómo evaluar, qué evaluar, con cuáles criterios válidos, qué tipo de instrumentos se pueden utilizar, qué tipo de consecuencias se pueden tomar de esas evaluaciones, entre otros (House, 1993). Además de ello, el Instituto tiene que emitir directrices de política educativa con base en las evaluaciones que realiza él mismo, así como las que derivan del Sistema Nacional de Evaluación. Esas directrices de política no son vinculatorias, como lo son los lineamientos, porque la autoridad máxima la tiene en evaluación, no en política educativa; la autoridad máxima en política educativa está en otro lado, en la SEP. Entonces, emite directrices que se presentan a la autoridad y la autoridad se obliga a responder a esas directrices en caso de que las juzgue adecuadas.

¿Qué le corresponde al INEE en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD)?

La LGSPD regula el ingreso, promoción y permanencia de los docentes y de los diversos actores que desarrollan funciones de dirección. ¿Cómo hacer para que con esta Ley se logre la profesionalización del magisterio? ¿Qué es lo que se puede construir a partir de lo que se tiene? Entre otras cosas, con los lineamientos que emite el INEE tendrá que vigilarse que la evaluación sea justa e imparcial, y que la evaluación no se base en una sola medida de repuestas de opción múltiple: hay muchos otros instrumentos, hay diversas formas de evaluar y para evaluar hay que recurrir a distintas pruebas. La peor manera en este momento es evaluar el resultado docente en función de pruebas estandarizadas, no confiables, de los alumnos. Deberá asumirse el trabajo docente como un trabajo muy complejo, como una actividad no simple y en consecuencia la evaluación no podrá ser tampoco simple, también tendrá que ser integral e ir acompañada con procesos de profesionalización y de actualización del magisterio.

Sin duda, la evaluación de los docentes debe considerar el contexto de las condiciones en que trabajan. La primera evaluación que se realice del magisterio nacional (en el 2015) —que será la primera evaluación que servirá para

Derechos reservados

identificar su situación profesional—, tendrá que incluir diversos procesos de acompañamiento y de formación, así como de evaluación y autoevaluación, que permitan lograr una mejora real en sus condiciones. Esto tendrá que estar basado en un diálogo entre el propio magisterio con sus colegas, con sus pares, a efecto de construir esa noción de profesión docente. Deberá cuidarse especialmente que no pase por una definición de autoridad de arriba a abajo, ni por una definición sindical que lo restrinja a condiciones salariales de trabajo.

Lo anterior ha implicado establecer con claridad lo que el Instituto haría en la Evaluación del Servicio Profesional Docente, otorgando a la autoridad la responsabilidad que le corresponde y conservar para el Instituto su atribución como instancia y autoridad evaluadora. Entonces, el Instituto va a emitir lineamientos que garanticen la calidad y justicia de esas evaluaciones: va a definir de dónde a dónde, cómo y quién tiene que aplicar esas evaluaciones; con qué criterios se pueden juzgar los distintos niveles de desarrollo, si los instrumentos que están propuestos corresponden al perfil docente o no. Va a verificar que esos lineamientos se cubran con las reglas que se establezcan y que, efectivamente, esas reglas se hayan cumplido de manera tal que se pueda garantizar la justeza del resultado.

El INEE también tendrá que capacitar y acreditar a los evaluadores, que por definición son servidores públicos en la Ley. Eso no estaba en la Ley del Instituto, pero básicamente se logró que hubiera un espejo entre la Ley del INEE —considerando el tipo de lineamientos que emite y cómo los emite— y la Ley del Servicio Profesional Docente.

A manera de conclusión

Como fue señalado al principio de esta intervención, las normas que regulan la educación han sido de las más difíciles y conflictivas de cambiar. Baste con recordar la historia del siglo XIX, los años posrevolucionarios de la década de los treinta y de la primera modernidad de los años cuarenta y cincuenta del siglo XX; la etapa de institucionalización y primeras reformas de los años setenta y, por supuesto, los esfuerzos de reforma de principios de los noventa, y las propuestas de cambio educativo de la primera década del presente siglo. Si se da seguimiento a las leyes educativas, aquellas que se desprenden de nuestra carta magna, sin duda puede concluirse que han sido de las más difíciles de cambiar.

Pero una cosa es que sea difícil de cambiar y otra cosa es que sea estática: la Constitución ha cambiado, se ha venido actualizando, por lo que es relevante que se modifique cuando se considera que se ha llegado a un punto límite en el que el SEM muestra enormes dificultades para seguir adelante. Pero

© Flacso México

el cambio jurídico, si bien otorga una gran legitimidad, no puede reducirse a la legalidad: los objetivos, metas o proyectos involucrados en la acción pública son también pilares sustantivos que no sólo fortalecen la legitimidad de la norma jurídica, sino la de las acciones que de ella se derivan. Una reforma no se agota ni en su norma ni en su intencionalidad, sino que, al final de cuentas, lo que da legitimidad a una norma y a una acción pública son los resultados que se obtienen de acuerdo con las finalidades buscadas. Son los logros de esa política en relación a las visiones de este cambio legislativo que complementan y fundamentan la legitimidad de la norma.

Sin duda, la reforma actual modifica relaciones clave de los factores institucionales, en particular la relación entre la SEP y los maestros. También es una reforma por cuanto crea un Órgano Autónomo de Evaluación que también es importante. Esta no es, ciertamente, una reforma de currículum, no es una reforma de formación inicial de los docentes, pero sí es una plataforma a partir de la cual esto puede llegar a tener lugar. En lo fundamental es una reforma que recupera la rectoría de la educación por parte del Estado, a partir de lo cual se ordena una relación caótica con el Magisterio, que no conocía la motivación para profesionalizarse y había sucumbido al férreo control sindical y burocrático.

Por lo tanto, esta reforma sienta buenas bases para iniciar cambios profundos en la profesionalización docente y en la fundamentación de políticas informadas construidas sobre datos fuertes y evidencias sólidas. Este será, sin duda, el camino de consolidación de la reforma y del cambio educativo que México necesita.

Referencias

Bonilla, J. (2003). "Encuentros y desencuentros con los procesos de evaluación de la calidad educativa en América Latina", en Iaes, Bonilla, Brunner y otros, *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de la calidad de las evaluaciones de la calidad educativa*, Buenos Aires, IIPE/UNESCO, pp. 37-66.

DOF (2013). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_ref25_10jun13.pdf >.

DOF (2013). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en <http://www.INEE.edu.mx/images/stories/2013/principal/ley_INEE/LEY_110913.pdf>

Ferrer, G. (2006). *Sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina. Balances y desafíos*, Santiago de Chile, Alfabeta Artes Gráficas.

Derechos reservados

Ferrer, G., y Arregui, P. (2002). *Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: criterios para guiar futuras aplicaciones*, PREAL, documento núm. 26.

Froemel, E. (2006). "Los estudios internacionales del rendimiento y los países en vía de desarrollo: participación, resultados y relevancia", *Revista de Educación*, pp. 131-152.

House, E. (1993). *Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences*, Londres, Newbury Park & SAGE.

INEE (2013a). *México en PISA 2012*, México, INEE.

INEE (2013b). *Panorama Educativo de México 2012. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*, México, INEE.

OCDE. (2010). *PISA 2009 results: What students know and can do. Student performance in reading, mathematics and science*, vol. I.

Tiramonti, M., I. Dussel, D. Pinkasz y otros (2003). *¿Cómo se usa y qué impacto tiene la información empírica en el mejoramiento de los sistemas educativos en América Latina? Un estudio de caso en tres jurisdicciones de la Argentina*, Buenos Aires, Flacso Argentina/PREAL-CINDE.

© Flacso México

Derechos reservados

Implementación de las políticas en evaluación educativa. Una mirada desde el estado de Guerrero

Gabriela Uribe

Para la Secretaría de Educación de Guerrero, es una valiosa oportunidad su participación en el seminario internacional "Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?", evento motivado por la necesidad de reflexionar las reformas y adiciones a los artículos 3.° y 73.° constitucionales recientemente aprobadas, debido a que podemos compartir así, desde nuestra experiencia, las implicaciones, inquietudes y retos que han sido parte de la implementación de estas políticas en Guerrero, entidad que tiene sus propias peculiaridades contextuales económicas, sociales y culturales, además de la presencia de un magisterio disidente caracterizado por lo radical de sus acciones.

Al escuchar los análisis y opiniones objetivas de los ponentes en las diferentes mesas, logro identificar muchas de las experiencias que en la aplicación de las políticas educativas vivimos en Guerrero, así como inquietudes que, como autoridades educativas, nos asaltan en las tareas inmediatas que debemos realizar para transitar en la aplicación de las leyes reglamentarias, específicamente en lo que se refiere a la evaluación; porque, sin duda, las condiciones no son homogéneas en todos los estados del país.

En materia de evaluación educativa, para Guerrero no ha sido fácil la aplicación de este proceso tanto entre docentes y directivos, como para evaluar aprendizajes de los alumnos. En el año 2008, la Alianza por la Calidad de la Educación generó una movilización magisterial que tuvo una gran participación de trabajadores de la educación —incluso de algunos del bloque institucional del SNTE—, y la razón fundamental fue el tema de la evaluación. Existía ya un rechazo a la aplicación de la prueba ENLACE, a Carrera Magisterial y, en ese momento, el planteamiento del Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes, es decir, la aplicación de un examen para acceder al servicio fue lo que fundamentalmente provocó que los maestros y estudiantes normalistas salieran a las calles.

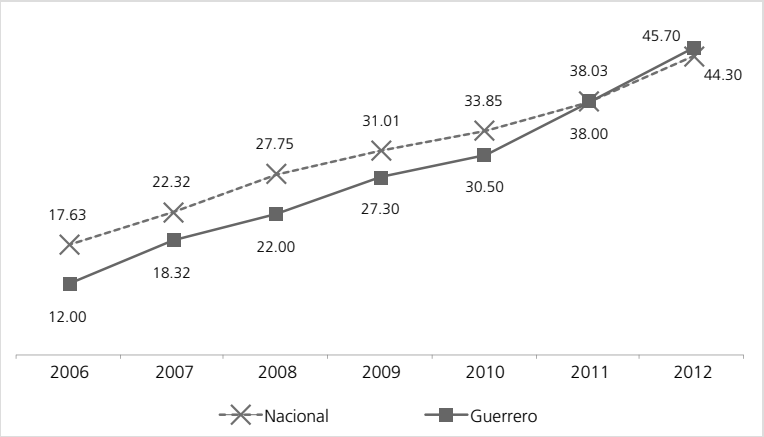
Para poder llevar a cabo la implementación de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), se tuvo que convenir con los trabajadores de la educación, tanto de la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero, como con los de la corriente institucional del SNTE, la permanencia de prácticas

© Flacso México

existentes en la reasignación de las plazas generadas por las jubilaciones, defunciones y renuncias, a la par que se implementaba el otorgamiento de plazas a los normalistas mediante concurso.

En lo referente a la aplicación de la prueba ENLACE, paulatinamente se avanzó en el incremento de la cobertura en su aplicación y en los resultados del logro educativo, como puede apreciarse en las gráficas 1-4; siempre con el riesgo de que la aplicación de la prueba fuera saboteada por el magisterio disidente. En el año 2012 se concretó la acción de mayor afectación a la aplicación de esta prueba cuando, en la fase de distribución, se produjo el secuestro y sustracción de aproximadamente el 60% de los materiales impresos (pruebas y hojas de respuesta).

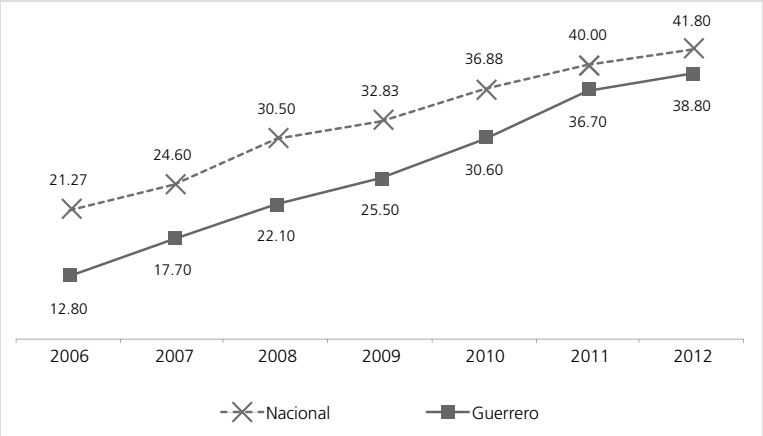
Esto nos da un panorama de lo que ha significado para Guerrero implementar las políticas educativas federales, pero es importante destacar que los esfuerzos realizados por parte de la autoridad educativa estatal han permitido avanzar en su aplicación, porque las evaluaciones se han concretado y el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes actualmente se ha consolidado.



Nota: En 2011, Guerrero obtuvo el 16.º lugar nacional, y el 15.º en 2012.
Fuente: Secretaría de Educación Pública, disponible en <www.enlace.sep.gob.mx>.

Gráfica 1. Primaria. Matemáticas: Porcentaje de alumnos con Niveles de Logro Bueno y Excelente.

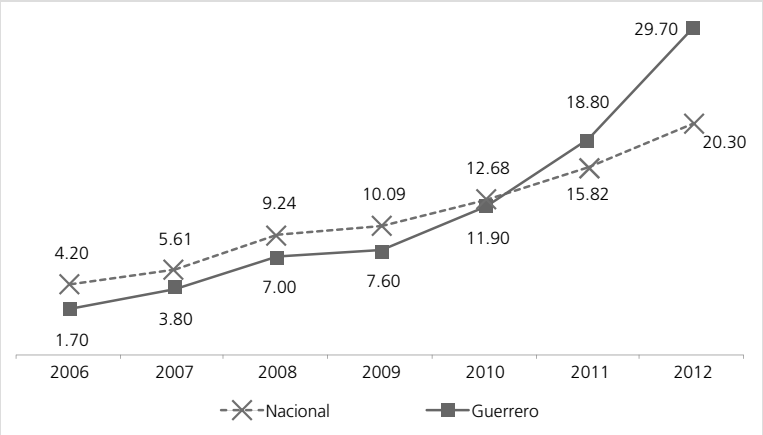
Derechos reservados



Nota: Guerrero obtuvo el 25.º lugar nacional tanto en 2011 como en 2012.

Fuente: Secretaría de Educación Pública, disponible en <www.enlace.sep.gob.mx>.

Gráfica 2. Primaria. Español: Porcentaje de alumnos con Niveles de Logro Bueno y Excelente.

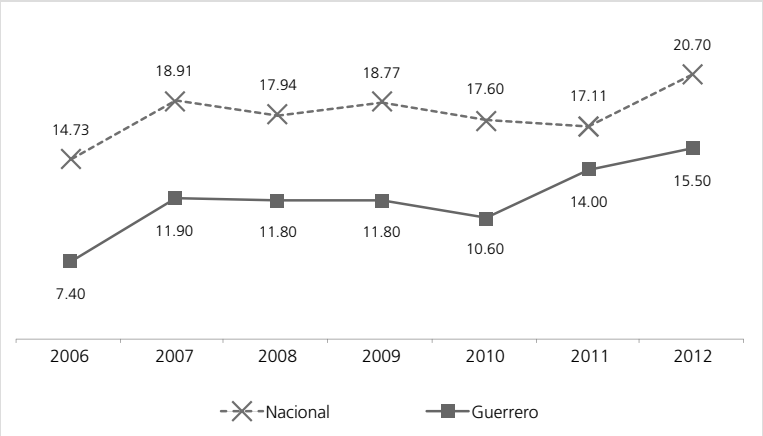


Nota: En 2011, Guerrero obtuvo el 4.º lugar nacional, y el 2.º en 2012.

Fuente: Secretaría de Educación Pública, disponible en <www.enlace.sep.gob.mx>.

Gráfica 3. Secundaria. Matemáticas: Porcentaje de alumnos con Niveles de Logro Bueno y Excelente.

© Flacso México



Nota: Guerrero obtuvo el 28.° lugar nacional tanto en 2011 como en 2012.

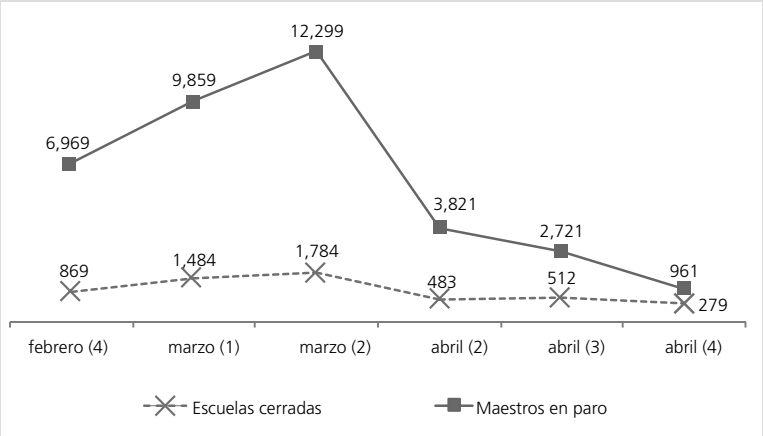
Fuente: Secretaría de Educación Pública, disponible en <www.enlace.sep.gob.mx>.

Gráfica 4. Secundaria. Español: Porcentaje de alumnos con Niveles de Logro Bueno y Excelente.

La promulgación de la reforma educativa en febrero de 2013 convulsiona nuevamente a la entidad, y aunque, como puede apreciarse en la gráfica 5, el magisterio movilizado y las escuelas cerradas no rebasaron el 15%, las acciones radicales emprendidas pusieron en jaque a la capital del estado. El tema central de esta movilización fue, otra vez, la evaluación, tanto de docentes como de alumnos, lo que se ha sumado al rechazo ya existente a las pruebas estandarizadas, como ENLACE, y ahora la evaluación de los docentes para la permanencia y la promoción.

Sin duda, la evaluación es fundamental para transformar la realidad educativa del país y de nuestro estado en particular, con el planteamiento de las leyes reglamentarias del Servicio Profesional Docente y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que establecen las reglas tanto para el funcionamiento del INEE como para la colaboración y coordinación entre éste y las autoridades educativas. Tenemos que asumir tareas y retos importantes en el ámbito local para alcanzar los propósitos de la evaluación del sistema educativo nacional. Y, en este contexto, un reto fundamental es hacer factible la aplicación de aquélla en el ámbito estatal, considerando las circunstancias anteriormente enunciadas.

Derechos reservados



Nota: El 25 de febrero inició el paro magisterial; el 7 de mayo se reiniciaron las labores.
Fuente: Coordinación General de Asesores, Secretaría de Educación Guerrero 2013.

Gráfica 5. Comportamiento del movimiento magisterial.

En la evaluación de aprendizajes, el secretario de Educación, Lic. Emilio Chuayffet, anunció que a partir de 2014 se dejará de aplicar la prueba ENLACE y que ahora el INEE será el responsable de crear y aplicar una evaluación que la sustituya. En este sentido, entre las tareas que como autoridad deberemos emprender, se encuentra el proponer los criterios de contextualización que orienten su diseño e interpretación de resultados. Esto abre una ventana de oportunidad, toda vez que el rechazo que generaba esta prueba en Guerrero se relacionaba directamente con la estandarización de la misma y de la interpretación de los resultados.

Respecto a la evaluación de los docentes para su ingreso, consideramos que el antecedente del Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes constituye una plataforma en este aspecto; aquí el principal reto es la erradicación de prácticas de asignación directa a propuesta de los trabajadores, aspecto que ya se está eliminando en la entidad con un Programa de Estímulo a la Jubilación.

Institucionalizar la evaluación para la permanencia y promoción de los docentes en entidades como Guerrero significará un verdadero desafío. Los antecedentes de evaluación del desempeño en Carrera Magisterial —en la que

© Flacso México

se ha participado a voluntad del trabajador— no van más allá de un 30% de los maestros que se inscriben y se evalúan. Por su parte, en la aplicación de la Evaluación Universal, realizada en el nivel primaria en 2012, acudieron a evaluarse poco más del 10% de maestros que no participaban en Carrera Magisterial. Con estos precedentes, aplicar la obligatoriedad de la evaluación seguramente será un proceso cargado de tensiones y dificultades, en especial con el magisterio disidente.

Otro importante reto es cumplir con las tareas inmediatas que nos corresponden: armonizar la legislación local, contar con la información del censo de alumnos, maestros y escuelas de educación básica, identificar y reubicar al personal en funciones de Asesoría Técnica Pedagógica, así como diseñar y proponer parámetros e indicadores para la evaluación, entre otros.

Pareciera un panorama desolador, sin embargo, es necesario transformar lo que hemos venido haciendo, puesto que los resultados educativos a nivel nacional, y especialmente en Guerrero, no son alentadores. La evaluación, sin duda, es necesaria para mejorar y avanzar.

¿Cómo instrumentar esta política en contextos políticos, sociales, culturales y económicos inequitativos? Si bien la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación plantea la calidad educativa con equidad, se hace necesario un acompañamiento por parte de la federación para que podamos transitar con mayor firmeza en la implementación de la reforma, así como considerar acciones que contribuyan a mejorar otros rubros del servicio educativo —la infraestructura educativa y la formación de los maestros, entre otros—, que garanticen condiciones de equidad para entidades como la nuestra.

Derechos reservados

Balance y desafíos de la evaluación en el contexto de la reforma educativa en México

Francisco Miranda

Durante las últimas dos décadas, en el marco de las reformas educativas llevadas a cabo en América Latina, la evaluación se ha ido instalando, de manera gradual pero profunda, como centro de las acciones de política educativa y, sin exageración, como el gran dispositivo de articulación de las estrategias de mejora de la calidad y eficiencia del funcionamiento de los sistemas educativos. En la mayor parte de los países de la región, grandes y ambiciosos sistemas nacionales de evaluación de la educación se han constituido en ejes fundamentales de transformación de los subsistemas y modalidades de educación primaria, secundaria y terciaria.

La evaluación ha pasado de apenas una etapa, momento o evento en el funcionamiento de los sistemas educativos, a un proceso técnicamente complejo y central del cual dependen buena parte de las decisiones fundamentales de política, una gran cantidad de tareas de rediseño institucional, y diversas acciones orientadas a la mejora del funcionamiento y operación de aquéllos. Si bien este nuevo esquema ha generado importantes modificaciones en los criterios tradicionales de operación de los sistemas educativos y en los referentes de los principales actores educativos, también es cierto que los resultados logrados no han sido los deseables y, comparados con los extraordinarios esfuerzos de evaluación realizados en la región, parecen no mostrar los ritmos de cambio esperables.

Varias razones se han dado para explicar esta situación. Algunas de ellas aluden a los problemas de validez y confiabilidad de los instrumentos utilizados por la evaluación; otras subrayan los vacíos e inconsistencias de la secuencia que se construye entre los resultados de la evaluación y las intervenciones de mejora; y algunas más ponen especial atención en el "efecto de simulación" que la evaluación ha generado al reducir los ejercicios al cumplimiento formal de indicadores o a responder correctamente a los exámenes.

La fuerza y crecimiento de la evaluación educativa quizá pueda explicarse por la convergencia de tres grandes tendencias: la primera tiene que ver con una fuerte línea geopolítica institucionalizada con patrocinio de importantes organismos internacionales, la cual ha hecho de la evaluación uno de los principales dispositivos de regulación regional y mundial de la eficiencia

© Flacso México

y calidad educativa como soporte de los flujos de inversión y desarrollo de las economías de mercado a nivel internacional.

En segundo lugar se ubica una visión hegemónica de política educativa en Latinoamérica que asume que impulsar y controlar la transición de los modelos de escolarización de masas a sistemas de calidad educativa, pasa necesariamente por evaluar los resultados educativos y asociarlos, por una parte, con el uso racional y eficiente de los recursos, y, por la otra, con su efectividad y capacidad para rendir cuentas frente a las demandas sociales, políticas y económicas por la educación.

Finalmente, se observa una corriente intelectual, técnica y académica proveniente de universidades y centros nacionales e internacionales de investigación que ha convertido a la evaluación en una disciplina especializada orientada a la generación y aplicación de instrumentos estandarizados basados en rigurosos procedimientos cuantitativos de validación de su pertinencia y confiablidad.

La experiencia acumulada y los aprendizajes generados en el ámbito de la evaluación dejan claro que una evaluación lineal y cíclica que sólo piensa la mejora de la calidad como un incremento del logro educativo de los estudiantes sin considerar los problemas de pertinencia, equidad y diversidad no parece ser prometedora en el largo plazo. Una evaluación que no es capaz de aportar información y evidencia para transformar el modelo educativo seguirá promoviendo, quizá sin intención, la reproducción de resultados educativos mediocres y, estructuralmente, estará fortaleciendo un modelo educativo inercial con poca capacidad de innovación, con los consecuentes efectos negativos de la escolarización forzosa, el abandono escolar y la desafiliación educativa.

Justo en este marco de tendencias, aprendizajes y desafíos, la mesa de evaluación y política educativa desarrolló sus propuestas de análisis y argumentación. Con la mirada crítica de cinco especialistas con experiencia en el campo de la investigación educativa, la evaluación educativa y la gestión institucional, se desarrollaron perspectivas que constituyen extraordinarios referentes para analizar problemas complejos como los que desvela la actual reforma educativa en México.

El debate tuvo como detonador principal el nuevo rol del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y de la evaluación educativa en el contexto de la reforma constitucional en materia educativa planteada en México a principios del año 2013, caracterizada por dos propuestas de política educativa en las que la evaluación se establece como un gran mecanismo de conducción, seguimiento y asignación de consecuencias: el Servicio Profesional Docente y la definición del INEE como órgano autónomo.[1]

---

1 Al INEE corresponderá la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa en México, así como evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación prees-

Derechos reservados

Así, la conversación planteada en este panel tuvo dos grandes coordenadas de trabajo: por una parte, el aporte de temas, cuestiones y recomendaciones para apoyar el proceso de institucionalización de la evaluación educativa en México que permita la mejora efectiva del funcionamiento del sistema educativo y de sus resultados; y, por la otra, establecer criterios y ejes de análisis sobre la relación entre evaluación y política pública con el fin de avanzar en el cumplimiento del derecho de una educación de calidad para todos.

El panel arrojó distintas miradas y aportaciones que ampliaron significativamente la mirada sobre la relación entre la evaluación y la política educativa. Se presentaron perspectivas y aportaciones desafiantes: la función de la evaluación para conocer mejor el sistema educativo y fundamentar su mejora, el papel de las leyes en la legitimación de las reformas, la capacidad de reorganización del sistema educativo a través de la evaluación, y los desafíos para la implementación local de las reformas en contextos de carencia social, desigualdad y altos niveles de conflictividad política magisterial.

La mesa concluyó que esos temas están en línea con las tensiones que se observan entre la función técnica y la función política de la evaluación, y que, por lo menos, se expresan en torno a tres grandes áreas problemáticas de política:

1. La relación entre evaluación y consecuencias, especialmente referida al rol técnico del INEE frente a sus atribuciones normativas y el papel que jugarán las evaluaciones que proponga con las consecuencias individuales, laborales y políticas de esas evaluaciones;
2. La relación entre el sistema educativo nacional y el sistema nacional de evaluación educativa que presentará grandes desafíos de coordinación, organización y articulación de atribuciones entre ámbitos de gobierno, y que plantea la disyuntiva de crear escenarios más cercanos a un federalismo concurrente, o hacia arreglos institucionales más cercanos a un neocentralismo emergente; y
3. La relación entre la macro y la micro implementación de la reforma, con especial interés en las restricciones sociales, institucionales y políticas que plantearán varias realidades locales del país. No sólo por atender la diversidad y la desigualdad de los contextos locales para afianzar la evaluación,

---

colar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; 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 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 (*Diario Oficial de la Federación*, 2013. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/ 2013>).

© Flacso México

sino sobre todo por considerar las otras necesidades para garantizar el derecho a una educación de calidad, lo cual pasa por la asignación de presupuestos, el fortalecimiento diferenciado, y la generación de mapas de progreso educativo y rutas de valor agregado.

Derechos reservados

Los autores

Inés Aguerrondo

Licenciada en Sociología por la Universidad Católica Argentina, con posgrado en Planeamiento Educativo en el IIPE/UNESCO, París y posgrado de Especialización sobre Políticas Sociales de la Universidad de San Martín. Se desempeñó durante diez años como coordinadora de la Unidad de Formación del IIPE/UNESCO. Su trayectoria profesional incluye gestión directa del sector público en cargos de alta responsabilidad, además de investigación, docencia y consultoría a gobiernos e instituciones. Experiencia amplia en planificación educativa y reformas de la educación, especialmente en temas de mejoramiento de la organización y la administración. Experiencia en gestión de la educación secundaria y de la formación inicial y continua de profesores. Actualmente es consultora de la Agencia de Cooperación Flamenca (Bélgica) con el gobierno de Ecuador para la transformación de la supervisión educativa y participa en el proyecto OCDE–CERI Innovative Learning Environments (ILE) de la División de Educación de la OCDE.

Arturo Alcalde Justiniani

Licenciado en Relaciones Industriales por la Universidad Iberoamericana y Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha realizado estudios en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra y en el Instituto de Estudios Sociales en La Haya, Holanda en temas relacionados con sindicalismo y temas sociales. Desde hace 35 años se dedica a la asesoría de sindicatos y trabajadores de base en temas jurídicos, de educación y organización. Es articulista de *La Jornada* y titular del despacho Asesoría Jurídica Laboral, grupo de abogados dedicados a la defensa de trabajadores. Es autor de distintas publicaciones en materia laboral y Miembro del Consejo Directivo de la International Labor Right Forum.

© Flacso México

Nohemy Arias Otero

Trabajadora Social por la Universidad Nacional de Colombia, con estudios de maestría en gestión. Es Administradora Especializada en gestión educativa para la educación básica, media y superior. Fue Secretaria General del Ministerio de Educación Nacional de Colombia entre 2002 y 2011, momento en que lideró la reorganización administrativa del sector educativo y la modernización de dicho Ministerio. Entre 1996 y 2002 fue subsecretaria Administrativa en la Secretaría de Educación de Bogotá, y entonces coordinó su reorganización estableciendo un modelo de gestión para la educación básica y media. Entre 1987 y 1996, se desempeñó como Directora Nacional de Personal Administrativo de la Universidad Nacional de Colombia. Fue asesora para la modernización del Ministerio de Educación de Guatemala en 2006, y diseñó el modelo de reconstrucción de las escuelas afectadas por la ola invernal en Colombia en 2011. Actualmente se desempeña como Vicerrectora Administrativa en la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Alberto Arnaut

Maestro en Ciencia Política y candidato a doctor en Historia. Profesor-investigador del Colegio de México. Docente en diversas instituciones de educación superior (CIDE, Flacso México, Instituto Mora, UAM-A). Cuenta con una producción académica que es referencia obligada para el conocimiento y estudio del sistema educativo mexicano, la profesión docente, la descentralización y el sindicalismo educativo en México, así como para la toma de decisiones.

Graciela Bensusán

Doctora y maestra en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina. Es Profesora-Investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Relaciones Sociales, área Desarrollo del Capitalismo y Movimiento Obrero. Docente investigador de la Flacso México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. La Dra. Bensusán es especialista en los temas de derecho laboral, sociología de trabajo, derecho institucional, y políticas públicas. Ha publicado numerosos libros sobre temas laborales e instituciones y organizaciones sindicales. Dentro de su obra destaca El modelo mexicano de regulación

Derechos reservados

laboral (2000). En 2006 se publicó bajo su coordinación el libro Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina (Editorial Porrúa/ UAM, además de la edición en portugués, publicada por la Editorial Reván y el IUPERJ, de la Universidad Cándido Mendes, Río de Janeiro), incluyendo tres capítulos de su autoría. Su publicación más reciente, en colaboración con el Dr. Kevin Middlebrook, es Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones, publicada por la Flacso México, la UAM-Xochimilco y el Clacso en 2013. Este libro tiene una versión en inglés publicada por el Instituto de Estudios de América de la Universidad de Londres (*Organized Labour and Politics in Mexico: Changes, Continuities and Contradictions*).

Gloria Del Castillo Alemán. Coordinadora de la mesa.

Profesora-Investigadora de Tiempo Completo en la Flacso México. Licenciada en Ciencias Sociales por el ITAM, con maestría en Políticas Públicas por la UAM-X y doctorado en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política por la Flacso México. Premio Nacional ANUIES a la Mejor Tesis de Doctorado. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores y es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Entre sus principales líneas de investigación destacan el análisis de políticas educativas desde un enfoque de política pública y gobernanza. Sus últimas publicaciones corresponden a estudios de políticas, las cuales se focalizan en la reconstrucción política de las decisiones de política educativa del subsistema de educación básica, con énfasis en el papel de la supervisión escolar a nivel federal y local: *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar* (2009), y *Gobernanza local y educación. La supervisión escolar* (2011).

María de Ibarrola

Realizó estudios de Licenciatura en Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en la Faculté des Sciences Sociales, Economiques et Politiques de la Universidad de Montreal, en Canadá, donde concluyó la maestría. Posteriormente obtuvo en el Cinvestav el grado de Doctora en Ciencias con especialidad en Investigación Educativa. Desde 1985 ha realizado investigación acerca de las políticas, las instituciones y los actores en las relaciones entre la educación y el trabajo. Ha publicado más de cincuenta artículos y doce libros acerca de sociología de la educación, política educativa en México, educación superior, educación tecnológica, educación y trabajo, y diseño curricular. De 2005 a 2007 participó como miembro de la Comisión

© Flacso México

Evaluadora del área IV del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Fue presidenta del Consejo Mexicano de Investigación Educativa durante el periodo 2006- 2007. Durante 2006 y 2007 fue miembro del Consejo de Especialistas para la Educación (creado por el acuerdo secretarial 371 y constituido por 16 especialistas nacionales). Es miembro del Consejo de especialistas en educación técnico profesional de la Organización de Estados Iberoamericanos, miembro asesor del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO y miembro de la Academia Internacional de la Educación.

María del Carmen Pardo

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública con un doctorado en Historia. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Profesora-Investigadora de El Colegio de México. Entre sus principales aportaciones destacan sus estudios sobre administración pública federal, la modernización administrativa, el servicio civil de carrera: su creación, evolución y resultados, los cuales son referencia obligada para la docencia, investigación y toma de decisiones.

Claudia Santizo

Administradora pública de formación con doctorado en Análisis de Políticas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2007 a la fecha. Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Cuenta con una amplia trayectoria tanto en la academia como consultora. Entre sus principales líneas de investigación y consultoría destacan la evaluación de políticas de educación básica, gestión escolar y capital social para la gestión escolar y la participación en las escuelas, y los sistemas de incentivos y sus efectos como el caso de Carrera Magisterial. Sus aportes destacan en las líneas de gestión y políticas educativas tanto para la investigación como para la toma de decisiones.

Luis Arturo Tapia

Obtuvo la licenciatura en Ciencia Política por la FCPyS de la UNAM, y la maestría y el doctorado en Ciencias Sociales por la Flacso México. Su trayectoria académica incluye el haber ganado el primer lugar en el Premio Nacional de Investigación Laboral 2002 organizado por la Secretaría del

Derechos reservados

Trabajo (STyPS), gracias a un estudio relativo a los trabajadores de buques mercantes, el cual fue publicado por la misma Secretaría. Desde el año 2009 ha estado trabajando dentro de una línea de investigación denominada "Sindicalismo magisterial y logro educativo", en la cual ha publicado un par de artículos en coautoría con Graciela Bensusán.

Giovanna Valenti Nigrini. Coordinadora de la mesa.

Maestra en Sociología por la Flacso México y Doctora en Ciencias Sociales por la UIA-Santa Fe. Profesora-Investigadora de tiempo completo de la UAM-Xochimilco y exdirectora general de la Flacso México. Coordinadora del proyecto de investigación "La estrategia regional del fortalecimiento de la estructura intermedia de los sistemas educativos de los estados", con financiamiento del Banco Mundial y la SEP y en colaboración con la Flacso México. Miembro de la Junta Directiva de la UAM. Entre sus principales publicaciones destacan: *Construyendo puentes entre el capital humano y el sistema de innovación*, Flacso México, 2011; la revisión técnica junto con Alberto Arnaut y Silvia Giorguli de *Manual de prospectiva tecnológica. Conceptos y práctica*, Flacso México, 2010. "Los posgrados en la estrategia inconclusa de innovación" en *Los grandes problemas de México*, Colección 70 Aniversario, 2010; la coordinación de *Ciencia, tecnología e innovación: hacia una agenda de política pública*, Flacso México, 2008; la coordinación junto con Mónica Casalet de *Instituciones, sociedad del conocimiento y mundo del trabajo*, Flacso México/Plaza y Valdés, 2008; con Ulises Flores "Ciencias sociales y políticas públicas", en *Revista Mexicana de Sociología* (número especial), 2009. Ha dirigido numerosas tesis de maestría y también de doctorado.

Teresa Bracho González

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Actualmente es miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), por nombramiento del Senado de la República hasta 2019. Anteriormente se desempeñaba como profesora-investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México). Sus intereses de investigación se orientan al estudio de las políticas educativas, particularmente al análisis de equidad y calidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (desde 1985), de la Academia Mexicana de Ciencias (desde 1997) y del Consejo Asesor de la Fundación Equitas (Chile) (desde 2004), entre otras asociaciones, y presidió el Consejo Mexicano de

© Flacso México

Investigación Educativa COMIE. Ha sido investigadora del CIDE (1991-2008) y del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard (1999-2000). Fue miembro fundador del Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y su presidenta; e invitada por la SEP ante el Órgano de Evaluación Independiente (OEIF) encargado de los exámenes de ingreso para docentes de educación básica. Ha evaluado diversas políticas educativas nacionales, como el Programa Escuelas de Calidad, el CONAFE, el PRONABES, el programa Cero Rezago del INEA, el fondo de educación superior de la SEP, Conaculta y los programas del Conacyt. Es también autora de numerosas publicaciones nacionales e internacionales sobre el tema educativo. Su libro más reciente: *Innovación en política educativa. Escuelas de Calidad*.

Pedro Flores-Crespo

Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Querétaro. Académico de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México entre 2003 y 2013. Administrador por la UNAM y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de York en el Reino Unido. Sus principales áreas de investigación son el análisis de las políticas públicas en educación, la relación entre educación y desarrollo, y el estudio del enfoque de las capacidades humanas desarrollado por Amartya Sen y Martha Nussbaum. Actualmente realiza el proyecto participación social y deliberación pública en las secundarias de Chiapas, Distrito Federal y Durango (Conacyt 161611). Sus artículos han sido publicados en *Education Policy Analysis Archives, Revista Mexicana de Investigación Educativa, Journal of Education and Work, Revista de la Educación Superior, International Journal of Educational Development, y Perfiles Educativos*. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI I), mantiene semanalmente la columna "Universidad Crítica" en el suplemento *Campus* del diario *Milenio*, y es director de la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (COMIE).

Francisco Miranda López. Coordinador de la mesa.

Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de México y Premio de la Academia Mexicana de Ciencias en el área de Sociología en 1999. Profesor-investigador de la Flacso México, en donde fue coordinador académico de la Especialidad en Política y Gestión Educativa. Actualmente es el titular la Unidad de Normatividad y Política Educativa en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II y ha sido

Derechos reservados

consultor de Naciones Unidas sobre distintos temas de educación media superior, política educativa y formación docente. Fue Coordinador General de la Reforma de la Educación Secundaria en México y es representante de México ante la Unión Europea en el área de educación para el proyecto Alfa-Tuning para América Latina, el cual se orienta a la construcción curricular basada en competencias.

Margarita Poggi

Actual Directora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO Sede Regional Buenos Aires (IIPE-UNESCO. Se ha desempeñado como Directora Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa en el Ministerio de Educación de Argentina y como Directora General de Planeamiento del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Profesora en distintas universidades y centros académicos de América Latina, ha coordinado equipos de investigación, especialmente en el área de evaluación, ha sido responsable de proyectos de formación orientados a supervisores y directivos escolares y consultora de organismos internacionales y nacionales. Entre sus numerosas publicaciones destacan: "Argentina: Improving Student School Trajectories", en Y. Wang (ed.), *Education Policy Reform Trends in G20 Members*, Springer, 2014; "¿Qué es una escuela exigente? Notas para reformular la pregunta", en H. Ferreyra y S. Vidales (comp.), *Hacia la innovación en Educación Secundaria. Reconstruir sentidos desde los saberes y experiencias*, Córdoba, Comunicarte, 2013; y "Key issues in educational agendas, new perspectives for planning in Latin America", en M. Mark Bray y N.V. Varghese (eds.), *Directions in educational planning. International experiences and perspectives*, París, UNESCO, 2011.

Gabriela Uribe Estrada

Egresada de la Especialidad en Política y Gestión Educativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Maestra frente a grupo y Directora de Educación Preescolar, asesora técnico-pedagógica en educación básica, Jefa del Departamento de Educación Inicial (2007-2009) y Coordinadora Estatal de Formación Continua y Superación Profesional (2009-2011). También coordinó la mesa técnica de negociación con el magisterio disidente durante la implementación de la Alianza por la Calidad de la Educación en el estado de Guerrero (2009-2011). Actualmente funge como Coordinadora General de Asesores en la Secretaría de Educación Guerrero.

© Flacso México

Coordinación de Fomento Editorial: Gisela González Guerra
Cuidado de edición y corrección de estilo: Julio Roldán
Diseño de forros: Cynthia Trigos Suzán
Diseño de interiores y formación electrónica: Flavia Bonasso
Asistencia editorial: Sonia Zenteno Calderón

Esta obra se terminó de imprimir en noviembre de 2017 en los talleres de Ediciones del Lirio, S.A. de C.V., Azucenas # 10, San Juan Xalpa, Iztapalapa, 09850 Ciudad de México.
Para su elaboración se usaron tipos Serifa y Optima.

El tiraje consta de 500 ejemplares.

Derechos reservados

© Flacso México

Derechos reservados

Esta edición fusiona las originalmente dos publicaciones acerca del debate que un grupo de expertos llevó a cabo en la Flacso México sobre la reciente reforma educativa. Son análisis que hacen visible cómo en dicha reforma se imbrican aspectos técnicos y políticos y se ha colocado en un lugar estratégico la Ley General del Servicio Profesional Docente. Muestran que la apuesta gubernamental para detonar cambios en la calidad educativa ha elegido la ruta aparentemente técnica de la profesionalización docente y, sin embargo, las discusiones aquí reunidas evidencian que tales determinaciones en realidad entran en tensión con los beneficios políticos ganados desde tiempo atrás por el magisterio, que un replanteamiento laboral no significa ni asegura necesariamente el cambio que se persigue y que el gran reto consiste en desatar el nudo de una reforma cuyos ejes son el control y la centralización encubiertos de evaluación, pero sin poner en riesgo la gobernabilidad del sistema educativo.

Participan:

María del Carmen Pardo • Claudia Santizo • Alberto Arnaut
Inés Aguerrondo • María de Ibarrola • Graciela Bensusán
Luis Arturo Tapia • Arturo Alcalde • Nohemy Arias
Teresa Bracho González • Francisco Miranda
Margarita Poggi • Pedro Flores-Crespo • Gabriela Uribe

FLACSO
MÉXICO

ISBN 978-607-8517-19-0
9 786078 517190
www.flacso.edu.mx