

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA EDUCATIVA: ALCANCES Y DESAFÍOS

Rodolfo Ramírez Raymundo  
*Coordinador*



SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ



LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
EN MATERIA EDUCATIVA:  
ALCANCES Y DESAFÍOS



LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
EN MATERIA EDUCATIVA:  
ALCANCES Y DESAFÍOS

Rodolfo Ramírez Raymundo  
*coordinador*



SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Miguel Barbosa Huerta  
*Presidente*

Senador Roberto Albores Gleason  
*Secretario*

Senador Daniel Ávila Ruiz  
*Secretario*

Senador Benjamín Robles Montoya  
*Secretario*

*La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*

Rodolfo Ramírez Raymundo, coordinador

Primera edición, julio de 2013

ISBN 978-607-8320-00-4

DR © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc  
06000 México, D.F.

*DISTRIBUCIÓN GRATUITA*

Impreso en México

## ÍNDICE

Presentación.....	9
<i>Ciro Murayama Rendón</i>	
Introducción.....	11
<i>Rodolfo Ramírez Raymundo</i>	
Las tareas del maestro y los desafíos de la evaluación docente ..	17
<i>Olac Fuentes Molinar</i>	
La agenda de la reforma de la educación básica.....	35
<i>Gilberto Guevara Niebla</i>	
El nuevo escenario para el desarrollo profesional de los docentes y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.....	43
<i>Mario Rueda Beltrán y Minerva Nava Amaya</i>	
El desempeño docente y el logro educativo en el centro de las políticas: ¿hacia una gobernabilidad para la calidad?...	57
<i>Gloria del Castillo Alemán</i>	
La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa.....	77
<i>Elsie Rockwell</i>	
La evaluación del desempeño profesional docente.....	111
<i>Sylvia Schmelkes</i>	
La reforma constitucional en materia educativa: ¿una nueva estrategia para mejorar la calidad de la educación básica?.....	123
<i>Rodolfo Ramírez Raymundo</i>	
Reflexiones sobre las consecuencias jurídicas de la reforma al artículo 3° constitucional.....	141
<i>Pedro Salazar Ugarte</i>	

La educación como derecho humano: aportes de la reforma constitucional.....	153
<i>Javier Cruz Angulo</i>	
Elementos relevantes de la reforma educativa.....	169
<i>Francisco José Paoli Bolio</i>	
Autores.....	179

## Anexos

I. Educación obligatoria: datos básicos.....	185
<i>Ma. Concepción Torres R. y Rodolfo Ramírez R.</i>	
II. Documentos	
Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo federal con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación.....	221
Decreto por el que se reforman los artículos 3° 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 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	241
Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .....	249

## PRESENTACIÓN

El Senado de la República, al dar inicio la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, se planteó impulsar una reforma al Instituto Belisario Domínguez para fortalecerlo como un espacio de investigación parlamentaria. En abril de 2013, esa iniciativa se concretó en la reforma del Estatuto de los Servicios Parlamentarios del Senado de la República, en el que se establece que los principios rectores del trabajo del Instituto serán los de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.

Inscrito en ese ánimo de reforma institucional, y de fortalecimiento de las tareas de investigación del Instituto Belisario Domínguez al servicio del Senado, se realizó el seminario “La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos”, con la presencia de destacados especialistas en el ámbito de la educación, los derechos sociales y el estudio de la Constitución. A la reflexión informada que tuvo lugar en aquel seminario le siguió la elaboración de artículos o ensayos por parte de los expertos participantes, textos que ahora se reúnen en este volumen.

La reforma constitucional en materia educativa no es sino el inicio de un proceso jurídico, normativo, institucional y de despliegue de estrategias públicas del Estado mexicano para asegurar la calidad de la educación obligatoria. Ese proceso, como lo marcan los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional, implica la elaboración de la legislación secundaria.

Con este libro, el Instituto Belisario Domínguez quiere contribuir al conocimiento de la realidad educativa nacional y ofrecer un insumo para la deliberación de los legisladores, quienes tienen la tarea de continuar con las reformas a las leyes que hagan efectivo el derecho a una educación de calidad para todos los niños y jóvenes mexicanos. Se confirma, así, la vocación de este organismo.

mo especializado de apoyo al trabajo parlamentario del Senado de la República, que pone a disposición de todos los interesados este conjunto de reflexiones sobre los desafíos y las oportunidades del sistema educativo nacional, con lo que pretende alimentar el debate sobre este campo vital para el desarrollo del país.

CIRO MURAYAMA RENDÓN

*Coordinador ejecutivo de Investigación  
Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República*

## INTRODUCCIÓN

El 10 de diciembre de 2012 el presidente de la República, con el respaldo de los dirigentes de los partidos políticos que suscribieron el Pacto por México –Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática–, presentó públicamente y envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con este acto se inició el proceso legislativo que, tras la aprobación de la iniciativa en ambas cámaras del Congreso de la Unión y en 23 congresos locales, concluyó con la promulgación de la reforma constitucional el 26 de febrero de 2013.<sup>1</sup> En síntesis, la reforma constitucional establece las siguientes medidas:

- La obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.
- El ingreso al servicio docente y la promoción a cargos directivos mediante concursos de oposición que garanticen la “idoneidad de conocimientos y capacidades que correspondan” a cada función, así como la sujeción del reconocimiento, los estímulos y la permanencia en el servicio a la evaluación obligatoria. Todos estos procesos deberán reglamentarse en la Ley del Servicio Profesional Docente, para cuya expedición se facultó al Congreso de la Unión con un agregado al artículo 73 constitucional.
- La creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
- El fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) mediante el otorgamiento de su autonomía

<sup>1</sup> En la última sección de este libro se incluyen los siguientes documentos: a) Iniciativa con proyecto de decreto presentada por el presidente de la República, b) Decreto de reforma a los artículos 3º y 73 de la Constitución publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013 y c) texto íntegro del artículo 3º constitucional vigente a partir del 27 de febrero de 2013.

constitucional y la ampliación de sus facultades, incluidas la de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y la de normar las acciones de evaluación que realicen autoridades federales y locales.

- Un mandato al Poder Legislativo y a las autoridades que correspondan, según sus facultades, para que fortalezcan la autonomía de gestión de las escuelas, amplíen el número de escuelas de tiempo completo, refuercen el sentido formativo de la evaluación, instituyan un sistema nacional de información y gestión educativa, y prohíban el consumo en las escuelas de alimentos “que no favorezcan la salud de los educandos”.

Tras la promulgación de esta reforma constitucional, el Poder Legislativo deberá elaborar la reglamentación correspondiente, a saber: a) Ley del Servicio Profesional Docente, b) Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y c) las reformas necesarias a la Ley General de Educación.

Para contribuir a esta tarea, y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República organizó, en marzo de 2013, el seminario “La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos”. Ahí, destacados especialistas analizaron la trascendencia de la reforma, así como sus posibilidades de influir en la modificación del rumbo del sistema educativo y en la dinámica cotidiana de los centros escolares y las aulas de educación básica y media superior. Plantearon, en consecuencia, los desafíos que será necesario afrontar de inmediato en la labor legislativa y en la formulación e implementación de la política educativa.

Sin pretender hacer una síntesis de los aportes del seminario, cabe destacar las siguientes ideas y propuestas en las que coincidieron los especialistas convocados:

- La evaluación del desempeño docente y del aprendizaje es importante pero no suficiente para mejorar la calidad de la educación. Si bien las capacidades y el compromiso de los profesores son fundamentales en su desempeño, no es correcto depositar en ellos

toda la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos, pues en este logro tienen gran influencia factores de orden sociocultural, la política educativa y las exigencias reales del sistema, así como la propia trayectoria escolar de los estudiantes.

- El reconocimiento de la naturaleza compleja del trabajo docente debe ser el punto de partida para establecer criterios y mecanismos justos y técnicamente confiables para su evaluación. La evaluación del trabajo docente mediante una prueba escrita de aplicación masiva es notoriamente insuficiente; asimismo, la calificación del trabajo de un profesor en función de los resultados de aprovechamiento escolar que su grupo obtiene en un ciclo escolar es injusta porque esos resultados son influidos de manera importante por las deficiencias y logros acumulados por los estudiantes como producto de sus experiencias sociales y su trayectoria escolar.

- Una evaluación justa de los profesores tiene que estar centrada en la práctica docente. Esta evaluación debe ser sensible a la diversidad cultural de la sociedad mexicana, a las condiciones socioeconómicas en las que viven los estudiantes y sus familias, y a las condiciones en las que los profesores realizan su labor. Recuérdese el caso de los maestros que en educación preescolar, primaria o telesecundaria atienden a grupos multigrado o a quienes trabajan con grupos muy numerosos, condición que los obliga a plantear de modo predominante actividades de baja exigencia cognitiva. Una evaluación enfocada en la práctica debería emplearse también para el ingreso al servicio docente.

- Los nuevos mecanismos de acceso al servicio docente se deben aplicar no sólo para las plazas de nueva creación, sino para todas las vacantes que se generan en el transcurso del año escolar en cada entidad federativa.

- Las condiciones sociales en las que viven los estudiantes, la política educativa, además de las reglas y exigencias del sistema influyen en el desarrollo del trabajo educativo. En consecuencia, una política de mejoramiento de la calidad debe constituirse con acciones de corrección y reorientación del currículo y de los instrumen-

tos de evaluación nacional del aprendizaje, así como de la formación inicial y continua del personal docente y directivo, y el fortalecimiento material y académico de las escuelas, en especial de las que funcionan en condiciones precarias.

- Las nuevas facultades y tareas del INEE son indispensables para el desarrollo y mejoramiento del sistema educativo. La evaluación de componentes, procesos y resultados del sistema educativo implica definir, dirigir y supervisar la evaluación de políticas y programas de acción puestos en marcha por autoridades federales y locales, de programas de estudio y materiales curriculares, del aprendizaje y de las condiciones en las que se desarrolla, además de la evaluación del desempeño docente. Estas tareas constituyen un gran desafío técnico; su desarrollo adecuado requiere tiempo y no debe estar supeditado a objetivos políticos de corto plazo ni a las presiones de actores políticos. En consecuencia, la legislación reglamentaria debe corroborar la autonomía del INEE para que cumpla con objetividad, rigor y profesionalismo su encomienda constitucional.

- El diseño y construcción de un sistema nacional de evaluación educativa justo y técnicamente confiable implica un gran esfuerzo institucional y una importante inversión de recursos públicos. Estos esfuerzos pueden ser vanos si no se garantiza el uso de sus resultados para corregir las fallas del sistema y de la política educativa, y para estimular las buenas prácticas y los esfuerzos especiales del personal docente y directivo. Es necesario que la legislación correspondiente asegure que las autoridades educativas federales y locales, en el marco de sus facultades, utilicen la información del Sistema Nacional de Evaluación Educativa para el mejoramiento de la operación del sistema educativo, así como para el diseño e implementación de políticas para la educación obligatoria.

- La reforma constitucional introduce cambios radicales en los criterios y mecanismos a los que ha estado sujeta la carrera profesional del personal docente, directivo y de asesoría técnica.

Por ello, es comprensible que entre los profesores exista incertidumbre acerca de su futuro laboral; la definición general formulada en el artículo 3° constitucional admite diferentes interpretaciones respecto del alcance de las nuevas normas, particularmente a la luz del principio de no retroactividad en la aplicación de las leyes cuando implique perjuicio de las personas, el cual se estipula en el artículo 14 de la Constitución. En el seminario se presentaron diversas interpretaciones: tanto la que considera que el sistema derivado de la nueva legislación se aplicará solamente al personal de nuevo ingreso, como la que sostiene que la reforma implica a todos los trabajadores del sistema y que en caso de colisión de derechos (por ejemplo entre el derecho de los estudiantes a una educación de calidad y los derechos laborales preexistentes) la máxima instancia del Poder Judicial tendrá la decisión última. Por tanto, es indispensable que las leyes reglamentarias, en especial la del Servicio Profesional Docente, acoten con precisión el alcance de sus disposiciones.

- La experiencia nacional y la de otros países indican que las posibilidades de que una reforma logre sus finalidades dependen, además de otros factores, del involucramiento efectivo de los protagonistas en la elaboración de criterios y en la definición y ejecución de acciones. En consecuencia, es indispensable promover la participación de los protagonistas –personal docente, directivo y autoridades de los estados– en la elaboración de la legislación reglamentaria y demás acciones derivadas de la reforma, especialmente en los temas siguientes: definición de conocimientos y capacidades idóneas para la acción docente y directiva; definición de contenidos, medios y periodicidad de la evaluación del desempeño del personal docente y directivo; marco de referencia; contenidos e instrumentos de la evaluación del aprendizaje, y definición del Servicio Profesional Docente.



## LAS TAREAS DEL MAESTRO Y LOS DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN DOCENTE

*Olac Fuentes Molinar*

Queda por recorrer un largo camino antes de que sea posible establecer el carácter preciso y el efecto más probable que, en las aulas de la escuela mexicana, tengan las reformas constitucionales en materia educativa que han llevado a cabo el gobierno de Enrique Peña Nieto y la mayoría legislativa agrupada en el Pacto por México. Por su carácter, las reformas son formulaciones muy generales que deberán transitar por varios momentos de definición.

El primero de ellos será la presentación, discusión y resolución en las propias cámaras de la legislación secundaria. En particular, de las reformas consecuentes a la Ley General de Educación, de la elaboración de una ley o estatuto del servicio profesional docente y de la ley orgánica de la nueva versión del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

El segundo momento corresponderá a las decisiones técnicas, organizativas y financieras que definan la operación de las reformas en el territorio nacional. En este proceso, los gobiernos de los estados deberán desempeñar un papel central. Por último, habrá que poner en marcha esos medios de operación y designar cuadros técnicos y de dirección suficientemente calificados y confiables para esas tareas.

Todo ese proceso se desenvolverá en un escenario político sumamente complejo y conflictivo, con actores cuyas motivaciones, en muchos casos, van más allá de los asuntos incluidos expresamente en las reformas. Existe, a pesar del ambiente enrarecido que se está creando, un espacio abierto para la reflexión compartida y el debate de ideas. Participar de buena fe tal vez ayude a trascender el clima de encono y primacía del prejuicio y la simplificación, que atribuye intenciones ocultas a los otros. Contribuir a ese tipo de debate es la

intención de las notas que siguen y que se refieren al tema central de las reformas, es decir, a la regulación del ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente.

### ¿CÓMO MIRAMOS A LOS MAESTROS?

En el fondo de toda propuesta para regular el trabajo docente se esconden imágenes, con frecuencia poco conscientes, acerca de qué es ser maestro, qué caracteriza a un buen maestro frente a uno que no lo es, cuál es el alcance de la influencia formativa de los docentes en el desarrollo de los niños y de los adolescentes, y cuáles son los obstáculos y las limitaciones que una sociedad desigual, así como la naturaleza del propio sistema escolar, le imponen a las tareas del maestro. Las visiones más comunes acerca del trabajo escolar suelen estar construidas sobre falsas generalizaciones; algunas son expectativas infundadas y exigencias erróneas, otras son idealizaciones míticas, unas más se fundan en el desdén, la ignorancia o la indiferencia. Las imágenes sobre el maestro se sitúan entre dos extremos: un apostolado uniforme y siempre menesteroso, y un ejército de simuladores y holgazanes.

Por eso, un primer y gran esfuerzo de quienes intervienen en las decisiones y la formación de las opiniones consiste en clarificar estos prejuicios –empezando por los propios– y partir de visiones mucho más reflexivas respecto de lo que hacen y lo que pueden hacer las maestras y los maestros, ahora y en los muchos Méxicos que conforman nuestro país.

### LA DIVERSIDAD DE LOS MAESTROS

En un mundo laboral tan complejo como el sistema escolar, en el que participan no menos de 1.2 millones de maestros, es natural que exista una enorme diversidad en las formas, el valor social y

la calidad genuina de los desempeños profesionales. Por definición, todo juicio general sobre los maestros es erróneo.

Por desgracia, existe escaso conocimiento acerca de la naturaleza y la estructura de la diversidad magisterial y los factores escolares y laborales que contribuyen a generarla y perpetuarla. Pocas cosas relevantes podemos aprender de los resultados de numerosos exámenes que se aplican a los docentes o de las jerarquías establecidas en el interior del magisterio, sea por el antiguo sistema de escalafón o por los más recientes mecanismos del Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM).

Es más importante y elocuente lo que se sabe sobre los maestros a partir de la experiencia directa de trabajar con ellos y de lograr cierta familiaridad reflexiva con la vida en la escuela. Aunque estas experiencias sean poco sistemáticas y distintas en su perspectiva, creo que coinciden en identificar tres grandes grupos de maestros: a) los buenos, cuya tenacidad y compromiso con los niños, talento e imaginación pedagógicas se expresan en la práctica del oficio; b) los que se ubican en el amplio abanico de la medianía y cumplen con las exigencias mínimas del trabajo, tal como les son señaladas por las autoridades, y c) aquellos que nunca debieron ser maestros y permanecen en el empleo por el ingreso que les proporciona y sus ventajas laborales.

La experiencia cotidiana de quienes tienen relación personal con el trabajo de cada maestro –los alumnos, las familias de éstos y los compañeros de trabajo– ofrece muchos elementos para ubicar a un maestro en alguno de esos grupos. Los juicios que surgen de la experiencia son valiosos, aunque no siempre se apoyan en componentes esenciales del desempeño y por eso requieren de una ponderación externa. El gran problema radica en que el sistema de autoridad escolar, desde el nivel cercano al maestro hasta los niveles altos, no utiliza ni los criterios ni los mecanismos adecuados para saber quién es quién de acuerdo con su desempeño sustantivo, para actuar de manera consecuente. Quizá si la evaluación implícita e incorporada a la actividad cotidiana de la escuela funcio-

nase con eficacia y justicia, no existiría ahora la premura para evaluar externamente el desempeño de los docentes. El hecho es que la indiferencia y la negativa a reaccionar ante las disparidades entre quienes le entregan todo a su trabajo, los que se mantienen en la mediocridad disciplinada y los que evidentemente dañan a los niños y a los adolescentes, desalienta a quienes están dispuestos al esfuerzo genuino y duradero, y estimula a los que navegan y progresan en el mundo de las burocracias y sus normas.

#### LOS ALCANCES Y LÍMITES DE LAS TAREAS DEL MAESTRO

La investigación educativa en el mundo y las experiencias internacionales exitosas en política e innovación en la educación muestran que, entre todos los factores que inciden en los resultados escolares, ninguno es más importante que el desempeño de los maestros. La inversión para estimular y apoyar un desempeño profesional de calidad genera, en términos del aprendizaje de los alumnos, rendimientos mucho más elevados que los que se pueden derivar de otras acciones, como la reducción del tamaño de los grupos o el equipamiento tecnológico. De hecho, parece demostrado que el rendimiento de otras inversiones alternas, como las mencionadas, depende también del éxito de las inversiones primarias que fortalecen el buen trabajo docente.

Sin duda, el maestro no es el único elemento responsable de la calidad de los resultados educativos. Son numerosos y complejos los factores socioculturales que contribuyen a que haya mayor o menor probabilidad de alcanzar buenos resultados de aprendizaje. La propia normatividad y las metas del sistema educativo también pueden ser factores que faciliten el logro de los aprendizajes fundamentales o bien que propicien la dispersión de esfuerzos y recursos y contribuyan a que los resultados educativos sean mediocres en su conjunto, desiguales por razones socioescolares o irrelevantes en su significado formativo.

Con lo anterior quiero destacar, primero, el carácter decisivo de la intervención de los maestros, considerada como una acción tanto individual como colectiva que ejerce efectos acumulativos a lo largo de la trayectoria formativa de los niños y los adolescentes. Aun en las condiciones sociales y escolares más adversas, tener un buen maestro o no tenerlo constituye una diferencia radical para los alumnos.

Al mismo tiempo hay que poner de relieve que los maestros no actúan en el vacío social ni en un sistema escolar neutro. Los alcances de su acción están mediados por las dificultades o los apoyos del entorno social y cultural, que se combinan de forma predominante en el espacio familiar, así como por las normas de operación y organización de la enseñanza que el aparato escolar les impone. Paradójicamente, muchas de las cosas importantes que los maestros podrían hacer y no hacen, con frecuencia están determinadas por las demandas y peticiones excesivas o banales a las que el mismo sistema escolar los somete.

En consecuencia, me parece indudable que la búsqueda de un mejor desempeño de los docentes tendría que estar acompañada, en primer lugar, por políticas compensatorias efectivas –dirigidas sobre todo a mejorar los ambientes escolares– que atenúen los daños que causan al aprendizaje la desigualdad y las manifestaciones de la pobreza extrema. En segundo término, debería apoyarse con reformas a la organización del sistema escolar que limiten la dispersión y la multiplicidad de tareas inútiles que se imponen como norma, y que le otorguen una clara prioridad a los aprendizajes fundamentales, contra la abrumadora amplitud de las pretensiones enciclopédicas de los programas generales y el incontrolable surgimiento de proyectos especiales que agobian a las escuelas.

#### LA PRESIÓN DE ENSEÑARLO TODO

Por desgracia, un ejemplo extremo de dispersión de tareas y pérdida de prioridades formativas es la situación actual de los pla-

nes y los programas de estudio de la educación primaria y secundaria, que son el marco dentro del cual se iniciará la aplicación de la evaluación docente. La llamada Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), cuya aplicación se inició a finales del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), postuló, sin duda con razón, la necesidad de una mayor articulación entre los tres niveles educativos que conforman ahora el ciclo de la educación básica. Sin embargo, esa tarea fue ejecutada de la peor manera. Enfrentó a los maestros a un planteamiento pedagógico innecesariamente complejo, que mezcla formulaciones que destacan de forma simultánea el desarrollo de competencias fundamentales con la exigencia de aprender contenidos enormemente amplios y que tienen un orden de importancia muy diverso. Este enfoque no distingue entre los conceptos que organizan estructuras de conocimiento y la información secundaria, con frecuencia irrelevante por su lejanía, su arbitrariedad o la persistencia por inercia pura. En la práctica resulta imposible para los maestros enseñar con solidez lo prioritario y al mismo tiempo cubrir extensos campos temáticos enfocados con una organización disciplinaria. ¿Cómo podría un maestro respetar, por ejemplo, la prioridad del desarrollo de la comprensión lectora –que exige un trabajo pausado y reiterativo, sensible al avance y a las dificultades de cada alumno– si debe también cumplir con la enseñanza de temas nuevos que el programa le plantea de manera incesante?

Con lo anterior quiero mostrar que no es razonable esperar que mejore la calidad de las prácticas del maestro si no se le propone un marco de exigencias más sensato y viable. Aunque se trata de un proceso en marcha, la RIEB tendría que ser valorada con todo cuidado y modificada en consecuencia. Sé que es problemático alterar un proceso cuando no ha concluido, pero es mejor hacerlo ahora, antes de que los costos sean mayores. Aunque ningún plan académico mejora por sí mismo la calidad educativa, podríamos cuando menos aspirar a que no la deteriore.

## LOS PODERES REALES EN LA VIDA PROFESIONAL

El otro gran factor que influye en el ejercicio profesional de los maestros está constituido por las normas, costumbres y redes de autoridad que realmente gobiernan al aparato escolar. Existe, por un lado, un conjunto de normas formales, procedimientos reglamentados y organigramas de autoridad que en lo esencial provienen de la década de los cuarenta del siglo pasado. Pero, además, junto a lo legalmente formalizado, opera una definición no escrita de derechos y deberes, prerrogativas y procedimientos que norman en la práctica la vida profesional de los maestros y que es aplicada por quienes conforman redes de poder real, formadas localmente por la articulación, la alianza y la connivencia entre los dirigentes de todos los niveles del sindicato de los maestros,<sup>1</sup> los funcionarios correspondientes de los gobiernos de los estados y, en ciertos casos, por autoridades de la propia Secretaría de Educación Pública (SEP) del gobierno federal.

El poder de la estructura real se deriva de su capacidad para someter a la mediación sindical el acceso de los maestros a sus derechos y prerrogativas, así como de intervenir en el cumplimiento o la omisión de sus obligaciones, para lo cual dispone de un amplísimo margen de discrecionalidad. De esta manera, el disfrute de un derecho o de una prestación o, en otro sentido, la omisión de una responsabilidad aparecen como resultado de un “favor” que los líderes o los funcionarios conceden al maestro a cambio de la lealtad, la militancia en tareas ajenas a la educación o simplemente por el otorgamiento de un pago. Este sistema de autoridad *de facto*

<sup>1</sup> Por sindicato me refiero básicamente al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, tanto en su vertiente “institucional”, la cual controla los órganos nacionales de dirección nacional y de la mayoría de los estados, como en la autodenominada “democrática”, agrupada en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Existen otros organismos sindicales pero se trata de organizaciones de carácter local o sectorial. La excepción más importante es el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, que es la organización más influyente en esa entidad.

muestra diferencias en su extensión y solidez entre las entidades federativas y aun entre las secciones sindicales. Hay lugares en los que el poder sindical tiene tales dimensiones que se puede aplicar el término *colonización* para calificar la ocupación, por parte del gremio y de sus aliados, del aparato del servicio público de la educación.

La presencia cotidiana de este sistema en la vida de la escuela y su innegable capacidad para obtener ventajas laborales –importantes en comparación con otros sectores de trabajadores profesionales– explican la durabilidad de la dominación sindical y la tolerancia que la mayoría ha mostrado ante los abusos de sus liderazgos. Es también fácil imaginar el efecto de un sistema penetrado por la discrecionalidad –y en el cual todo se puede “arreglar”– sobre los maestros con mayor sentido profesional y compromiso con sus alumnos. ¿Cómo se pueden mantener durante etapas prolongadas y fatigosas los sentimientos de obligación moral, de disposición al esfuerzo y de placer en el trabajo cuando en el entorno hay evidencias constantes de que una plaza se compra y se vende, una promoción se gana en una casilla electoral o las inasistencias al trabajo desaparecen como efecto de un oficio sindical?

La extensión y el arraigo que ha alcanzado este sistema de poder, que sobrevive a los cambios de los liderazgos personalizados, constituyen factores que deben tomarse en cuenta al pensar en los mecanismos y los efectos posibles de la reforma a la evaluación docente, así se aplique el mejor dispositivo técnico disponible. Si la evaluación va a ser mediada por ese mismo sistema, por simple realismo podemos olvidarnos de cualquier posibilidad renovadora.

#### FOCALIZAR LA EVALUACIÓN EN EL DESEMPEÑO DEL MAESTRO

Si la evaluación de los docentes ha de generar resultados útiles, constructivos y justos, debe centrarse en el desempeño del maestro, tomando en cuenta la complejidad de sus tareas y situándolo en el lugar donde habitualmente realiza sus funciones. Por supues-

to, una evaluación de esta naturaleza no es fácil, sólo puede avanzar de manera gradual, y no produce los resultados numéricos, masivos, rápidos y precisos que mucha gente parece estar esperando y con los cuales queda tranquila, aunque los datos estén muy lejos de reflejar la realidad de los procesos que ocurren en las aulas.

La evaluación del desempeño exige que quien la diseña entienda en qué consiste y cómo se logra un aprendizaje escolar que valga la pena. El punto de partida es que este aprendizaje no es tan sólo resultado de una serie de procesos puramente cognitivos que ocurren de la misma manera en la mente de los alumnos, sino que está integrado a herencias sociales y culturales y a procesos afectivos que forman parte de la vida interior de cada estudiante. Con esa materia prima trabaja el maestro.

Por eso, es absurdo y empobrecedor –aunque sea tan común– imaginar al buen maestro como un eficaz transmisor de conocimientos seleccionados y organizados por otros. El maestro no es un “enseñador” y no puede transmitir conocimientos como si fuera corriente eléctrica. Sin duda, el maestro necesita de las competencias que le permitan escoger en el currículo el saber importante para organizarlo con sentido y hacerlo comprensible e interesante para las personas reales que son sus alumnos. Debe ser capaz de preparar y conducir actividades que sean puentes para el aprendizaje, evitando lo que algunos consideran la fuente más común del fracaso de la escuela, es decir, la conversión del aprendizaje genuino en acciones de “trabajo escolar” indiscriminadas, que con frecuencia carecen de sentido para los alumnos y suelen ser fatigosas e inmensamente aburridas. Y todo eso lo tiene que hacer utilizando la competencia profesional más difícil de ejercer por sus posibles consecuencias administrativas: la de decir *no*, sin suicidarse laboralmente, a la oleada de ocurrencias, impertinencias y tontearías, arcaicas o de moda reciente, que se generan en el aparato escolar o en los grupos sociales más diversos y cuyo rasgo común es la ignorancia del valor esencial: la realidad y la posibilidad de la escuela pública.

Todo eso es parte de la dimensión explícita e intencionalmente didáctica del trabajo. La otra dimensión es más envolvente y menos formalizada, y remite a la capacidad de establecer un clima escolar y de relación en el aula que sea positivo para el aprendizaje y que le dé a los alumnos seguridad, soltura y sentido de orden y propósito. No intentaré aquí entrar en detalles acerca de esta dimensión que suele ser ignorada por los evaluadores; sólo haré algunas alusiones a sus manifestaciones más comunes. ¿Cuántos niños, que en su momento no se atrevieron a decir “no entiendo”, desarrollaron una incompetencia adquirida en un campo de conocimiento, que terminó en “no puedo, no sirvo para las matemáticas”? ¿Cuántos decidieron no hablar más después de una reacción de indiferencia o burla? ¿Cuánta curiosidad se perdió porque “ése no es el tema”? ¿Cuánta desconfianza surgió del primer acto de favoritismo? ¿Cuántas veces tolerar o hasta festejar la primera agresión o la primera humillación llevó al acoso como forma habitual de relación?

En resumen: trabajo complejo, delicado, frágil, vulnerable al cansancio y al desencanto. ¿Cómo se nos puede ocurrir evaluarlo con un test estandarizado y pretender mejorarlo con un recetario de cursos?

Una evaluación que considere esta complejidad exige desarrollar capacidades e instrumentos adecuados para mirar y registrar los procesos del aula. Se trata, primordialmente, de la observación directa de la acción del maestro y de las reacciones, conductas e intervenciones de los niños. Además de este conocimiento obtenido en el terreno, existen otros recursos, como las grabaciones, que hoy tienen mayor viabilidad técnica, así como las entrevistas con el propio maestro, los alumnos, los padres y los compañeros de trabajo. Asimismo, el examen de los cuadernos y los productos del aprendizaje de los niños proporcionan un testimonio valioso de los logros obtenidos en periodos más prolongados. Por supuesto, lo primero que se debe verificar es que el maestro esté regularmente en la escuela y dedique su tiempo a las tareas centrales de la enseñanza y la atención a los alumnos.

Asignarle al desempeño una clara prioridad no significa ignorar que hay otros elementos que confluyen en la profesionalidad del maestro: los conocimientos disciplinarios que ha adquirido, lo que sabe sobre las formas del oficio de enseñar, su escolaridad formal y su trayectoria como educador. El conocimiento de las disciplinas, de las teorías pedagógicas y del aprendizaje, sus certificados escolares y su experiencia no deben considerarse “componentes” separados que otorgan determinado puntaje, sino factores que sólo adquieren vida en el ejercicio de la práctica si se ponen en marcha en la resolución de los desafíos infinitamente variados que presenta todos los días la experiencia de enseñar. No es difícil imaginar, por ejemplo, a un maestro que ha acreditado muchísimos cursos en el sistema de supermercado académico que ahora existe, y que en su grupo escolar pide a los estudiantes copiar la lección del libro de texto.

Hay otros elementos de información indispensables para complementar la imagen del maestro. Es necesario explorar su dominio de los conocimientos que de verdad son pertinentes para la docencia en el nivel en el cual trabaja. No se trata de examinar un conjunto azaroso de contenidos aislados, sino de verificar la posesión de estructuras conceptuales fundamentales y la capacidad de explicarlas y de generar situaciones de aprendizaje atractivas y adecuadas para sus alumnos, así como de responder interrogantes y dudas que surgen en los procesos del aula. El *saber para enseñar* es distinto en varios sentidos del *saber del experto*, y esta peculiaridad debe ser reconocida.

Por último está la consideración de la trayectoria laboral del maestro. Ésta puede proporcionar información valiosa si se toma en cuenta algo más que la duración y la caracterización formal de la experiencia. Conocer el tipo de escuelas en las que el maestro ha trabajado y el medio social, cultural y geográfico en el cual se ubican, así como su condición material y los recursos de que disponen, nos habla, entre otras cosas, de la amplitud y la variedad de sus vivencias profesionales frente a la diversidad, así como de su capacidad de lograr empatía con quienes son social y culturalmente distintos.

## APRENDER DE LOS ERRORES

Para encontrar una solución sensata y productiva al desafío de la evaluación es necesario revisar con honestidad los enfoques y las soluciones técnicas aplicadas en México en los años recientes –algunas de ellas siguen vigentes– y reconocer sus consecuencias. Asimismo, sería útil estudiar sin deslumbramiento ciertas políticas, amparadas en el argumento de la rendición de cuentas, dirigidas a las escuelas y a los maestros en algunos países del capitalismo avanzado y en el entorno de una crisis económica prolongada. En la construcción de nuestra política de evaluación será inevitable cometer errores. Éstos se pueden corregir. Tropezar una y otra vez con la misma piedra sería imperdonable. Enseguida comento algunos temas que, a mi parecer, merecen mayor análisis.

*La dependencia del test*

El abuso del test como instrumento de medición es un fenómeno mundial. A pesar de que se sabe que todo test registra sólo una muestra de algunos logros en educación, por lo general se considera que sus resultados son un indicador absoluto de dominio en grandes campos del saber y de las competencias intelectuales. Daniel Koretz, prestigiado y equilibrado experto, afirma que ese fenómeno se deriva del “poder retórico” de los test estandarizados, cuyos resultados numéricos les dan la apariencia de credibilidad científica que los distingue de las apreciaciones cualitativas.<sup>2</sup>

En nuestro país ha sido frecuente, además, que en evaluaciones que tienen repercusiones importantes, como los exámenes de ingreso al servicio docente o la célebre prueba ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares), se hayan dejado de lado las complejas condiciones técnicas que debe cum-

<sup>2</sup> Daniel Koretz, *Measuring up: what educational testing really tells us*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2009.

plir un test para que se le considere una aproximación válida del logro que pretende medir. En consecuencia, hemos sufrido no sólo los efectos de una mala comprensión del carácter del test, sino también de una impresionante torpeza técnica en su diseño. La arbitrariedad de los reactivos, el descuido al establecer que las respuestas posibles sean excluyentes entre sí, además de la confusa jerarquía de los temas seleccionados nos han conducido a una peligrosa situación de falsa certidumbre, en la que se dejan de lado abundantes anomalías estadísticas y valoraciones inconsistentes a lo largo del tiempo entre entidades, modalidades educativas y escuelas en lo individual.

En el caso de los maestros, quienes por la complejidad de las tareas que realizan requieren de instrumentos de evaluación múltiples e interpretaciones cuidadosas de los resultados, es particularmente grave emitir juicios y tomar decisiones a partir de un instrumento inadecuado para ese propósito.

*Evaluar a los maestros por los resultados en los test  
obtenidos por sus alumnos*

Ésta ha sido una particularidad de la prueba ENLACE y en la actualidad el principal criterio en la evaluación que se realiza para la carrera magisterial. En adición a las limitaciones ya señaladas, por varias razones no hay fundamento para atribuirle al maestro las consecuencias de los resultados de sus alumnos, a quienes atendió durante el año escolar en que es aplicado el examen. Por un lado, los alumnos han trabajado antes o simultáneamente con otros maestros y esa experiencia se refleja en sus logros acumulados, de manera que un maestro puede ser beneficiado por el trabajo previo de sus colegas o afectado por el logro insuficiente de éstos.

En otro sentido, es dañino que los resultados estandarizados se difundan en bruto, sin ninguna consideración de los efectos que las condiciones socioculturales de las familias tienen en el logro de

los niños, lo que es un asunto central en sistemas sociales que tienen el grado de desigualdad que existe en nuestro país. Además, el propio sistema escolar le ofrece a la población condiciones y recursos de aprendizaje muy desiguales, que reproducen la estructura general de la inequidad. Ignorar este hecho fundamental conduce a atribuirle al maestro la responsabilidad de efectos que él no puede controlar.

A fin de cuentas, se espera que los maestros que trabajan con las poblaciones más vulnerables y con las escuelas con mayores carencias obtengan resultados competitivos en relación con los que se obtienen en las escuelas mejor dotadas, a las que asisten los grupos más favorecidos.

Los exámenes de alto impacto producen en general resultados poco confiables. En México y otros países se ha puesto en evidencia que cuando los resultados de los exámenes afectan de manera directa la condición salarial y laboral de los maestros, sus resultados suelen ser manipulados. Resulta inevitable, y en cierto sentido natural, que cuando se responsabiliza al maestro y a las escuelas por resultados fuertemente influidos por factores extraescolares, se tiende a modificar y deformar dichos resultados por distintas vías. El efecto más dañino de estos exámenes es la grave mutilación que producen en el trabajo escolar. Si lo que importa son los resultados del examen, se enseñará preferentemente lo que se espera que aparezca en él. En los hechos surge una especie de currículo paralelo, del cual se eliminan las cuestiones que no caben en la formalización de un reactivo o que son de carácter más general y difuso pero tan importantes como la competencia lectora o las actividades artísticas. En los propios alumnos se refuerza este pragmatismo de corto plazo, que responde a los puntajes alcanzables en el próximo examen y no al valor formativo de los aprendizajes. Las familias aprenden muy pronto a guiarse también por ese indicador y a exigir al maestro que trabaje para elevar esas calificaciones. No deja de sorprender que muchas autoridades educativas, las cuales deberían estar conscientes de estos asuntos, consideren motivo de orgullo los

puntajes alcanzados en su entidad y fijen como gran meta educativa ganancias futuras de determinada magnitud.

La manipulación del proceso, antes, durante y después de la aplicación del test, se ha vuelto un fenómeno común en todos los lugares donde el uso de los resultados tiene repercusiones laborales. Un buen ejemplo es el de Estados Unidos, donde existe una tradición de evaluación muy sofisticada y una elevada competencia técnica, pero que es hoy en día fuente de noticias escandalosas. Entre muchos otros casos locales ha llamado la atención la situación del distrito escolar de Atlanta, Georgia, que durante años fue el distrito más premiado por sus impresionantes avances escolares e incluso su supervisora llegó a ser considerada como un ejemplo nacional. En este momento, ella y cerca de 15 personas más están consignadas por haber conspirado para alterar sistemáticamente los resultados de los exámenes y acceder por ese medio a los estímulos y reconocimientos que estos mecanismos ofrecen. Como se ve, este tipo de acciones sucede en las mejores familias.

### *El Programa Nacional de Carrera Magisterial*

La historia y la situación actual del PNCM sintetizan muchos de los problemas antes mencionados. Inspirado en los sistemas de “pago por méritos”, probados y abandonados una y otra vez en Estados Unidos, el PNCM se basa en el supuesto de que al otorgar salarios más altos de acuerdo con los resultados de los test y de las certificaciones escolares adicionales obtenidas por los maestros se eleva la calidad de la enseñanza. A 20 años de su creación, el PNCM tiene incorporados a unos 650 000 maestros de educación básica, es decir, a la mitad de los maestros en servicio. Para el pago de los estímulos salariales, en el año 2013 se han presupuestado 25 000 millones de pesos y el gasto acumulado es de dimensiones monumentales. Sin embargo, el resultado escueto es que no se ha encontrado ninguna correlación positiva entre la calidad de la for-

mación de los alumnos y la pertenencia y jerarquía de sus maestros en el PNCM. En cambio, se ha producido una marcada estratificación en el cuerpo docente y una inagotable presión por ingresar al sistema y ascender en la escala de salarios. Es muy probable, por lo contrario, que la presión de cubrir los requisitos del PNCM constituya a fin de cuentas una causa de descuido de las tareas fundamentales de la enseñanza.

### *Cursos y grados, donde sea y como sea*

La necesidad personal de procurar la formación continua, que los maestros sienten cuando aprecian las demandas siempre nuevas que les presenta la práctica profesional, es uno de los rasgos más saludables que puede tener un cuerpo docente. En muchos países estas necesidades han dado origen a una genuina cultura del mejoramiento, cuyo centro está en la propia escuela y en el aprovechamiento de los maestros más competentes y exitosos, quienes actúan como tutores informales y no jerárquicos de sus colegas. Tal es, por ejemplo, un fenómeno muy común en las escuelas de nivel básico en Japón.

Por desgracia, en México esta tendencia ha sido marginada y suplantada por un agudo credencialismo, que se apoya en la creencia de que las insuficiencias del maestro pueden ser resueltas mediante la acreditación de cursos y la obtención de especialidades, maestrías y doctorados. Cientos de miles de maestros se han enganchado en un proceso colectivo de fetichismo de las certificaciones académicas, que es alentado por la exigencia de las propias autoridades educativas. Este proceso ha sustituido los criterios de calidad y pertinencia formativas, y el significado intelectual del acto mismo de estudiar, con la posesión de un documento que certifica que los estudios se realizaron, sin considerar si los programas tienen las condiciones que aseguren una formación profesional valiosa que se relaciona de forma directa con las necesidades que surgen de un mejor ejercicio de la práctica profesional.

Año con año crece un próspero y oneroso aparato de oferta académica en el que participan instituciones privadas y públicas de gran alcurnia junto a instituciones de oportunidad que generan programas sin asignarles las condiciones que garanticen una formación de genuina calidad y, a veces, sin tener experiencia ni interés real en el campo de la educación básica. Los mitos de la educación en línea y la falta de evaluación sobre su eficacia han contribuido a la extensión y omnipresencia de esta oferta. Está por hacerse un inventario de lo que este mercado académico ofrece y el cálculo del costo que representa personalmente para los maestros y para las instancias gubernamentales que patrocinan a esas instituciones. A pesar de esa carencia de información, hay evidencias de que buena parte de los cursos tienen una temática distante de la profesión y de que el contenido de muchos de ellos no cuenta con sustento científico y está relacionado con modas y pseudo-descubrimientos cuya explotación es profundamente desorientadora. Cuestiones como la inteligencia emocional, la estimulación neuronal y formas no probadas de estimulación temprana se promueven en todos lados. Las maestrías y los doctorados, que tomados en serio conducen al dominio profundo de un campo y a la capacidad para realizar investigación original, han perdido ese sentido y se pueden cursar en sesiones inverosímiles de fin de semana, sin la relación directa con maestros reconocidos, sin el estudio y la discusión en profundidad de libros completos en los que se despliega un discurso científico complejo. Esas oportunidades de genuino crecimiento intelectual y de profundización de las competencias profesionales son sustituidas por un despiadado abuso de la internet, por antologías hechas con fragmentos y capítulos sueltos y por evaluaciones periódicas de clásico corte escolar que dan acceso a la acreditación final.

Cuando se aplique la evaluación derivada de la reforma es probable que uno de sus resultados más frecuentes sea la identificación de carencias formativas de los maestros, que empobrecen su práctica docente y limitan el logro de objetivos educativos funda-

mentales. Para dar respuesta a este diagnóstico, es necesario que bajo la conducción de la SEP se constituya un sistema serio y sumamente flexible de formación continua para los maestros en servicio. Su eje debe ser un modelo de trabajo académico, realizado por grupos pequeños de docentes desde la propia escuela. Para apoyar este trabajo se requiere de un centro productor y difusor de muy diversos materiales, tanto impresos como una gran variedad de recursos digitales, que incluyan conferencias, demostraciones y recursos para el trabajo en el aula, por ejemplo. A este esfuerzo se pueden sumar las instituciones y los grupos académicos realmente competentes, así como una selección de la enorme cantidad de materiales que están disponibles en el mundo virtual. Esta oferta debe ser diversa y flexible, pero no puede ser anárquica. El control de calidad es indispensable.

## LA AGENDA DE LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

*Gilberto Guevara Niebla*

Todos queremos que la educación sirva para renovar nuestra civilización, para edificar una sociedad que permita la expansión de cada uno y la superación de toda forma de explotación y dominación; una sociedad que se fundamente en la justicia y la solidaridad, sin violencia, donde los derechos humanos sean respetados, con un sistema judicial eficaz y una democracia sustentada en ciudadanos fuertes, autónomos, dotados de una vigorosa cultura política.

Eso es posible. Los mexicanos debemos empeñarnos en ello, pero para avanzar con certeza por ese camino hay que comenzar por reconocer que la educación es un fenómeno humano y, por tanto, complejo. No admite ser abordado con modelos reduccionistas. Por lo mismo, el fracaso educativo de México, del cual nadie debe tener dudas, no puede ser atribuido a sólo uno de sus actores; es decir, a los maestros. Al hacerlo, cometemos una injusticia. Todos hemos fallado en la responsabilidad que nos corresponde al dirigir la más relevante de las actividades sociales.

El primer punto a considerar es la masificación espectacular que conoció el sistema nacional de educación en todos sus niveles, desde la educación inicial hasta el posgrado, como se muestra en el cuadro 1.

El sistema de educación básica se edificó a una velocidad extraordinaria y las exigencias de este crecimiento determinaron que las políticas educativas se concentraran con frecuencia en los aspectos *cuantitativos* y se desatendieran los *cualitativos*. Se construyeron muchas escuelas pero se descuidaron definiciones cruciales en temas críticos, como los objetivos de la educación, la pedagogía, el

**Cuadro 1.** Alumnos, profesores  
y escuelas del sistema educativo nacional

<i>Indicador</i>	<i>1950</i>	<i>2012</i>
Alumnos	3 249 200	35 097 000
Profesores	90 896	1 880 692
Escuelas	25 413	256 664

FUENTE: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Educación Pública y del Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón (2012).

currículo, la psicología del aprendizaje, la investigación educativa, la evaluación y, sobre todo, la formación y actualización de los docentes. No se formaron técnicos para diseño curricular ni expertos en pedagogía y didáctica. No hubo políticas de capacitación de directores y supervisores; tampoco se crearon políticas de formación de evaluadores e investigadores. El Estado se preocupó sobre todo por formar docentes, y al hacerlo se interesó más en que la oferta respondiera con oportunidad al ritmo acelerado de la demanda. Esta premura por elevar las cifras de docentes con frecuencia se acompañó de negligencia con respecto a la calidad de la formación.

Para 1964 ya existían 166 escuelas normales: un sistema heteróclito formado por instituciones urbanas y rurales, gubernamentales y privadas, federales y estatales, generales y especializadas, regulares y “superiores”.<sup>1</sup> Hubo poca atención de las autoridades educativas para asegurar una capacitación adecuada de los docentes para las escuelas normales (en ocasiones, esas posiciones se distribuían atendiendo a presiones sindicales). A veces se improvisaron los sistemas de formación, como ocurrió con el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (1944-1971), que ofrecía formación semiescolarizada y por correspondencia. Otras veces, sin planeación alguna y obedeciendo exclusivamente a presiones

<sup>1</sup> María de Ibarrola, “La formación de los profesores de educación básica en el siglo xx”, en Pablo Latapí Sarre, coord., *Un siglo de educación en México*, t. II, México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, 1998, p. 247.

sindicales, el gobierno federal creó instituciones costosas, como la Universidad Pedagógica Nacional, que hoy cuenta con una unidad central y casi 100 unidades dispersas por toda la República. Hasta la fecha, esta institución desempeña un papel ambiguo dentro del sistema educativo.

Por razones principalmente políticas, las escuelas normales sufrieron un abandono casi total y experimentaron, entre 1960 y 1980, un desplome académico. Una encuesta realizada en 1991 entre maestros y alumnos de escuelas normales reveló que en ellas era casi inexistente la reprobación y que funcionaban tácitamente con un “pase automático” de grado a grado.<sup>2</sup>

Desde 1971, la Secretaría de Educación Pública (SEP) estableció un mecanismo institucional para desarrollar y vigilar el mejoramiento profesional de los maestros en activo. En 1978 se creó la Dirección General de Actualización y Capacitación del Magisterio; hoy, ese organismo se llama Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio y controla los Centros de Maestros. Entre los años 1993 y 2000 se crearon 500 Centros de Maestros dotados de bibliotecas, videotecas y las más modernas tecnologías de la información. Se puede decir que, en lo fundamental, los mecanismos de actualización docente han fracasado y la preparación de los docentes sigue siendo deficiente.

Algunos elementos del sistema educativo que debemos revisar y replantear son los siguientes:

*Revolución científica.* Este tema adquiere mayor relevancia si se consideran los avances de la ciencia y la tecnología en las últimas décadas. Para evitar su fracaso, la escuela debe renovar sus contenidos constantemente. Por otro lado, se han registrado desarrollos notables en la psicología de la infancia y en el conocimiento pedagógico, novedades que no siempre han tenido oportuna acogida en las escuelas. Tampoco ha existido una política de Estado en

<sup>2</sup> Gilberto Guevara Niebla, “El malestar educativo”, en *Nexos*, núm. 170, febrero de 1992.

cuanto a la producción de libros y revistas que acerquen las últimas novedades científicas a los docentes (la mayor parte de la oferta bibliográfica pedagógica proviene del extranjero, principalmente de España).

*Gestión descentralizada.* Otro tema relevante son los (posibles) cambios en la gestión. Considero que el antiguo modelo de administración escolar centralizada no tiene posibilidades de regresar. Sin embargo, la transferencia de los servicios educativos desde la federación hacia las entidades federativas, que se efectuó en 1992, tuvo muchas imperfecciones, acarreó infinidad de problemas y, finalmente, resultó incompleta. El problema más grave de esta transferencia fue el financiero, ya que no se construyó un mecanismo de distribución de los recursos sobre bases justas y proporcionales a las necesidades de cada estado. En este renglón debe operar un principio compensatorio de asignación: más dinero para los que menos tienen, y no al revés, como ocurre en la actualidad con el principio regresivo aplicado por el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.

Si asumimos que la descentralización va a continuar, debemos aprovechar la oportunidad que representa para promover una mejor organización jurídica y administrativa de los servicios educativos a nivel estatal: a) en primer lugar, hay que integrar los servicios dentro de un sistema escolar único, b) en segundo término, las entidades federativas deben dotarse de equipos de gestión eficaces.

También es necesario definir con mayor precisión las atribuciones estrictamente académicas de las entidades federativas. Me refiero sobre todo a cuatro de ellas: a) investigación educativa; b) servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros (artículo 13, fracción IV, de la Ley General de Educación); c) aplicación de los planes y programas de estudio decididos por la SEP (y el desarrollo curricular correspondiente), y d) aplicación en las escuelas de los programas federales “especiales” (en total 128, al parecer, entre los que se cuen-

tan el Programa Nacional de Lectura, Habilidades Digitales para Todos, Escuela Segura, Escuelas de Horario Ampliado, Programa contra la Obesidad y decenas más).

Asimismo, debe existir un sistema de reglas que ordene el funcionamiento de las escuelas en su conjunto, así como reglas para el funcionamiento interno de cada centro escolar. Estas reglas deben definirse en el ámbito estatal. Cada estado debe contar con una autoridad educativa ejecutiva (la Secretaría de Educación y la dirección o coordinación de escuelas de educación básica) y una autoridad consultiva (un consejo educativo estatal o, si se quiere, un consejo estatal de participación social), nombradas, yo sugeriría, por el Poder Legislativo local.

*Recuperar la rectoría de la educación.* El Estado debe recuperar la rectoría de la educación, pero eso supone eliminar el poder de gestión real que ha tenido hasta ahora el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El poder de intervención del SNTE se basaba en las disposiciones y omisiones del Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de 1946, el cual estipula que “son trabajadores de base los profesores, los directores, los supervisores y los directores de educación”. Eso quería decir que pertenecían al sindicato como “trabajadores de base” tanto los profesores como los trabajadores administrativos, los directores y los supervisores. Es decir, puestos de *dirección* como los de director y supervisor eran considerados como puestos sindicalizados.

Históricamente esto ha sido fuente de enorme confusión: cuando se presentaba un problema en una escuela –supongamos que un profesor abusaba de un alumno–, el padre de familia acudía a presentar su queja con el director de la escuela, pero el acusado tenía la opción de apelar ante el delegado sindical y así inhibir el efecto de las decisiones tomadas por el director. En realidad, toda empresa, cualquiera que sea su tipo, debe tener bien definido *quién manda* y *quién obedece*. Quienes mandan no deben ser trabajadores de base o sindicalizados; por el contrario, deben ser empleados de

confianza. Es decir, los directores y supervisores forman –o deben formar– parte de la autoridad educativa y no del sindicato. Introducir un cambio en esta esfera de la gestión tendrá enormes implicaciones porque directores y supervisores son las auténticas correas de transmisión entre la autoridad educativa y las escuelas, y su control por el sindicato es una anomalía de la cual ya se quejaba amargamente don Jaime Torres Bodet.

*Profesionalización del magisterio y autonomía de las escuelas.* La profesionalización de los maestros supone un grado de autonomía en el trabajo docente, y lo mismo puede decirse respecto de las escuelas. Me refiero a autonomía pedagógica, no sólo administrativa. Esto implica que los planes y programas de estudio deben diseñarse de tal forma que permitan la acción constructiva, libre y creativa de maestros y alumnos. Sin embargo, los planes y programas que fueron aprobados en el Acuerdo 592 de agosto de 2011 representan una modalidad curricular centralista, enciclopédica y autoritaria que no deja espacio alguno para la intervención autónoma del profesor y de las escuelas. El uso de términos como *competencias* y *estándares* es un recurso demagógico de ese acuerdo, un disfraz de oropel bajo el cual se pretende imponer un modelo curricular conservador y, en varios sentidos, impracticable. Esa programación curricular es un lastre –un auténtico “dinosaurio”– que nos heredó, a través de su yerno, la líder sindical recientemente defenestrada. La educación básica de México no podrá avanzar mientras no se modifique este ordenamiento curricular.

*Evaluación.* He aquí dos definiciones iniciales que deben servir de base para las políticas de evaluación:

- La evaluación es una cuestión de valores y debe ponerse al servicio de los alumnos.
- La evaluación que no redunde en beneficio del aprendizaje de estudiantes y maestros es un ejercicio demagógico e inútil.

Hay otro aspecto que deseo subrayar. En un sistema escolar tan grande como el nuestro (25 millones de alumnos, 1.1 millones de maestros, 227 000 escuelas solamente en educación básica) y tan heterogéneo en lo material y en lo académico (44.4% de las primarias son multigrado; 8% son privadas; 9966 son indígenas; 11 187 son comunitarias; del total de escuelas secundarias, alrededor de 49.5% son telesecundarias),<sup>3</sup> es absurdo, injusto, moral y técnicamente incorrecto que se apliquen exámenes únicos estandarizados para evaluar a los alumnos o a los maestros. La evaluación es una función en extremo delicada que exige tomar en cuenta todas las variables que intervienen en el proceso educativo. La evaluación no debe ser una herramienta punitiva sino un mecanismo que estimule la superación y el desarrollo del aprendizaje.

*Escuelas fuertes.* Del conjunto de cambios que contempla la actual reforma educativa, concedo la mayor relevancia a la idea de otorgarle mayor autonomía a las escuelas. No se trata sólo de dar a la escuela recursos financieros para que los maneje de forma independiente; la autonomía debe ser pedagógica y administrativa. Con frecuencia se incurre en el error de pensar que, dado que los planes y programas de estudio son generados por el gobierno federal (así lo estipula la fracción III del artículo 3° constitucional), en las escuelas y las aulas, que son los escenarios donde se aplican esos planes y programas, no se tiene que tomar ninguna decisión de carácter pedagógico. Éste es un grave y craso error: se ignora, así, lo que es la pedagogía y la didáctica, lo que es la educación de los niños y adolescentes.

Para enseñar algo, el maestro ha de apropiarse de ese algo, hacerlo suyo y crear contextos específicos de aprendizaje de acuerdo con el tipo de conocimientos y las características de los alumnos. La educación es una permanente experimentación, una continua solución de problemas que incluye, por así decirlo, la “manipula-

<sup>3</sup> Cálculos propios obtenidos a partir del Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón (2012) y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

ción” del conocimiento. La escuela es un laboratorio donde cobran vida los conocimientos a través de su construcción y reconstrucción permanentes.

*Escuelas de tiempo completo.* Plantearse que 40 000 escuelas se conviertan en escuelas de tiempo completo es un logro irrenunciable. Pero conviene contemplar sus posibles efectos. Con el tiempo, las escuelas de tiempo completo se pueden convertir en escuelas “de primera” y probablemente van a concentrar la demanda. Es deseable, por lo tanto, que se diseñe una estrategia para convertir a *todas* las escuelas en escuelas de tiempo completo.

*Participación social.* En una sociedad democrática, los ciudadanos deben tener algún control o forma de influir sobre la manera como se educa a la nueva generación de ciudadanos. Éste es el argumento político para defender la participación de la sociedad en la educación. Aunque más restringido, existe un argumento pedagógico que afirma la pertinencia de vincular la educación con la comunidad. La relación escuela-comunidad fue clave en el movimiento renovador de la Nueva Escuela. Dicho en otras palabras, la educación debe articularse a la vida social en sus múltiples facetas, no sólo la económica, como predicaban algunos. En la actual versión de la Ley General de Educación, los consejos de participación social son entidades metafísicas, sin función sustantiva alguna. Dichos consejos fueron despojados de todo poder por influencia de los líderes del SNTE, que vieron en ellos una amenaza al control político que ejercen sobre las escuelas. Creo que hoy tenemos la oportunidad de darles a los consejos de participación social una función real, de apoyo pedagógico, y de seguimiento y evaluación del desempeño de las escuelas.

EL NUEVO ESCENARIO PARA EL DESARROLLO  
PROFESIONAL DE LOS DOCENTES Y EL SISTEMA  
NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA

*Mario Rueda Beltrán y Minerva Nava Amaya*

En diferentes momentos históricos las reformas educativas han obedecido a diversas demandas, enfoques, proyectos y normatividades. Estas reformas tienen implicaciones no sólo en el ámbito educativo, sino también en la vida social y política. Algunas de las reformas más importantes en el ámbito de la educación han sido: la que le dio un carácter socialista, en 1934; la que le imprimió su orientación nacional, en 1946; la que le otorgó rango constitucional a la autonomía universitaria, en 1980; la que determinó una nueva relación entre el Estado y la Iglesia, en 1992; la que estableció, entre otros aspectos, el derecho de todo individuo a recibir educación y la obligación del Estado de impartirla en los niveles preescolar, primaria y secundaria, en 1993. En fecha más reciente, la reforma de 2012, la cual determina la obligatoriedad de la educación media superior.

Gran parte de las reformas educativas parten de acuerdos y leyes nacionales, que acompañados de políticas públicas se traducen en programas y acciones gubernamentales. En este proceso se espera que los beneficiarios de las reformas aprecien sus bondades, lo que no siempre ocurre, pues las sienten ajenas debido a que no se les incorporó desde el inicio en la definición, desarrollo y operación de esas modificaciones.<sup>1</sup>

Reconocer, desde una visión autocrítica, el carácter lineal de las reformas, ofrece la valiosa oportunidad de incluir estrategias y mecanismos más participativos en el proceso de construcción de

<sup>1</sup> Sergio Martinic, “Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 27, diciembre de 2001. Disponible en: <<http://www.rieoei.org/rie27a01.PDF>>.

nuevas reformas educativas. La experiencia ha demostrado que los cambios en la educación no se logran sólo por decreto, y que no es posible sustentar una reforma por mucho tiempo si ésta es percibida como un sistema de control y sanción. Es imprescindible generar distintas estrategias de negociación para convencer, consensuar y vencer resistencias y, en esa medida, favorecer que los actores del cambio participen en el diseño y ejecución de las reformas para que éstas operen.

El 26 de febrero del 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, sin duda, tendrá repercusiones no sólo en el ámbito educativo, sino también en la vida política de México y en la sociedad en su conjunto. Con las modificaciones a los artículos 3° y 73 constitucionales se ponen en la agenda pública temas que estaban pendientes y en cuyo análisis es importante profundizar. Entre ellos, el Servicio Profesional Docente, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la autonomía escolar, las escuelas de tiempo completo y el censo escolar.<sup>2</sup>

Las modificaciones constitucionales tendrán efectos no sólo en el desarrollo de las leyes secundarias, sino, también, en la revisión y diseño de políticas públicas, en los rediseños institucionales, en las condiciones laborales de los docentes, en la normatividad escolar, en las trayectorias formativas y en las prácticas educativas.

Como se puede ver, esta reforma va más allá del ámbito meramente educativo; se inscribe en una problemática social, entendido lo *social* como un asunto de *todos*. Por ello, estamos ante una valio-

<sup>2</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 3° 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 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2013. En la sección de anexos de este libro se incluye el texto completo del decreto.

sa oportunidad para convocar la participación de los sectores de la sociedad cuya competencia les permita ayudar a construir los distintos componentes de la reforma. Es decir, la responsabilidad de la reforma no recae únicamente en quienes la promovieron y la aprobaron; también están implicados los especialistas, los padres de familia, los maestros, los alumnos y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores.

La opinión de los maestros y las maestras es fundamental porque ellos son, en gran medida, los operadores de la reforma. Algunos temas como el ingreso, permanencia y promoción de los docentes en el sistema educativo, las condiciones laborales, la evaluación de sus prácticas, su formación pedagógica y profesional, son asuntos que los incluyen. También es importante escuchar a las autoridades educativas federales, estatales y municipales de los diversos niveles y modalidades de educación básica, especialmente a los de educación comunitaria, migrante e indígena, así como a los de educación de adultos, que tienen características y necesidades particulares. Los organismos de la sociedad civil tienen mucho que aportar en los temas educativos, sobre todo aquellos que tienen prácticas de intervención en los distintos componentes del sistema educativo y han funcionado como portadores de demandas sentidas en la comunidad educativa.

Los especialistas en temas de evaluación, educación, legislación educativa y laboral, autonomía y gestión, servicio profesional docente, estándares, certificación docente y rediseño institucional, por mencionar algunos, deberán participar desde su ámbito de conocimiento y experiencia. Es indispensable incluir las voces de los representantes estudiantiles y de los padres de familia, pues a ellos también les corresponderá, en gran medida, operar esta reforma y serán fundamentales en los temas de autogestión y autonomía de las escuelas. Igual importancia tiene la incorporación de los representantes de los maestros, con los que se deberá definir una nueva relación con límites y responsabilidades muy claros, de acuerdo con el ámbito de su competencia, conforme lo establezca la ley.

Una reforma incluyente puede traducirse en una valiosa oportunidad para construir puentes, desde la participación ciudadana, que contribuyan a iniciar procesos más sólidos para mejorar la calidad y equidad de la educación.

Las ideas que aquí se expresan sólo pretenden constituirse en una invitación para iniciar un diálogo y dar pie a la inclusión de otros aportes derivados del análisis y la discusión en foros posteriores, en los que exista la posibilidad de llegar a definiciones más detalladas en la medida en que se avance en este proceso de construcción con otros actores. Este análisis se concentra principalmente en dos aspectos fundamentales de la reforma educativa, que están estrechamente vinculados: el Servicio Profesional Docente y la autonomía del INEE.

#### SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE

Acerca del ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, el Decreto del 26 de febrero de 2013 señala que “se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria de este artículo fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio...”. Agrega que “serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley”.

La reforma educativa ofrece la oportunidad de construir un nuevo escenario para el ingreso, promoción y permanencia de los docentes en el sistema educativo. En este tenor es importante considerar por lo menos los siguientes aspectos:

- Definir e impulsar una política integral que regule la carrera docente. Sería recomendable partir de una fase de revisión, análisis

y, en su caso, eliminación de programas y acciones aislados, desarticulados y de carácter correctivo que tienen un considerable costo y un escaso efecto en la calidad educativa.

Constituye una oportunidad para revisar las prácticas actuales, como las que se derivan del Programa Nacional de Carrera Magisterial. En éste se señala que para el ingreso y promoción de los docentes el factor de desempeño de los alumnos, medido por las pruebas ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares), aportará el 50% de la calificación del docente. Sin embargo, esta prueba no puede ser el referente principal para evaluar el desempeño docente. En consecuencia, éste es uno de los temas que requieren atención urgente, ya que son de sobra conocidos los graves riesgos que puede tener una prueba estandarizada cuando no se utiliza de forma adecuada:

... aspectos importantes del currículo se están haciendo a un lado, porque no son medidos por las pruebas. [...] los niños están siendo entrenados sin descanso para que dominen el contenido de esas pruebas de alto impacto y, en consecuencia, están comenzando a odiar la escuela. [...] en muchos casos, los maestros se dedican a preparar a sus alumnos para las pruebas, lo que se parece mucho a hacer trampa, porque están inflando las puntuaciones de los alumnos sin elevar su competencia en los aspectos que se supone miden las pruebas...<sup>3</sup>

Al respecto, es importante analizar, con base en el sustento teórico y la experiencia técnica, si una prueba estandarizada se puede convertir en el currículo nacional o si las competencias profesionales se pueden reducir a la comprensión que tiene el docente sobre el contenido de las asignaturas.

<sup>3</sup> W. J. Popham (2001), citado en Felipe Martínez Rizo, “Evaluación formativa en aula y evaluación a gran escala: hacia un sistema más equilibrado”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 2, 2009, p. 8. Disponible en: <<http://redie.uabc.mx/vol11no2/contenido-mtzrizo2.pdf>>.

- Contar con un sistema de estándares docentes debatido, consensuado y reconocido oficialmente. Los maestros deben tener claridad sobre lo que se espera de su práctica docente; asimismo, los padres y madres de familia, los estudiantes y la sociedad en su conjunto requieren saber lo que es “ser un buen docente” y lo que significa “buena enseñanza”. Pero, además, resulta fundamental definir qué significan “buenas condiciones” para que los docentes puedan desempeñar con calidad sus prácticas educativas.

- Si bien el texto constitucional establece ya los concursos de oposición y el uso de la evaluación como una condición *sine qua non* para el ingreso, permanencia y promoción de los maestros, será necesario profundizar en el carácter de la evaluación y, en especial, en el sentido que los resultados de ésta tendrán para la educación. Para que la evaluación contribuya realmente a elevar la calidad educativa y tenga implicaciones para el sistema educativo se requiere una evaluación docente con finalidades formativas, es decir, valorar el desempeño del docente para que éste y las autoridades educativas tomen decisiones sobre las trayectorias formativas. Evaluar al maestro implica acceder a su práctica como indicador central.

- Elaborar un programa integral de formación pedagógica y profesional para maestros de educación básica, que se fundamente en los resultados de la evaluación docente. Una gran parte de los cursos, talleres y diplomados que han constituido la oferta educativa para los docentes de educación básica no ha sido diseñada y desarrollada a partir de la detección de sus necesidades de formación y menos aún ha sido producto de evaluaciones sobre su práctica docente. Por ello, experiencias como el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap) y los Centros de Maestros no han tenido los efectos esperados en la mejora de la calidad educativa:

... el Pronap, con sus laudables innovaciones de “cursos nacionales” con evaluación independiente, adolece, bajo la presión de dinámicas sociales, burocráticas y gremiales, de inducir a un cre-

dencialismo que limita grandemente su eficacia y lo aparta de la práctica docente.

Se cuestiona también la concepción de los programas, cursos y talleres, su enfoque al maestro individual, su desvinculación con la vida escolar que hace difícil que el docente aplique después lo que aprende...<sup>4</sup>

Por otro lado, hay que reconocer que la formación docente no se puede seguir abordando de manera aislada, ya que está inserta en una organización escolar y en un sistema educativo. No será desde lo micro y lo parcializado como se logren hacer cambios; es necesario articular todos los aspectos que hacen posible una comprensión amplia del sistema educativo.

- Crear un sistema de certificación oficial para los docentes de educación básica, que no deberá estar desvinculado de la evaluación de las prácticas educativas ni de las trayectorias formativas contenidas en un programa integral de la carrera docente.

- En relación con las condiciones laborales de los docentes es importante analizar si se está ante la necesidad de fijar las bases de un nuevo régimen laboral y, de ser así, qué implicaciones tendría éste en los derechos de los trabajadores de la educación. No se debe perder de vista que si bien los docentes son servidores públicos que están sujetos a disposiciones legales que regulan su actividad, hay otros instrumentos jurídicos que no los consideran, como es el caso de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. La ley reglamentaria del Servicio Profesional Docente deberá establecer de manera clara y precisa las normas que se aplicarán a cualquier persona que quiera ingresar a la docencia en la educación básica y media superior, y, sobre todo, especificar cuáles serán los mecanismos que se deberán atender tanto para el ingreso como para la permanencia y la promoción.

<sup>4</sup> Pablo Latapí Sarre, *¿Cómo aprenden los maestros?*, México, SEP, 2003 (Cuadernos de Discusión, núm. 6), p. 12. Disponible en: <[http://ses2.sep.gob.mx/dg/dgespe/cuader/cuad6/5\\_insa.htm](http://ses2.sep.gob.mx/dg/dgespe/cuader/cuad6/5_insa.htm)>.

- Finalmente, hay que señalar que la evaluación docente es fundamental, pero también lo son las políticas y programas de infraestructura y equipamiento de aulas, los planes y programas de estudio, la dotación de materiales y textos educativos, las condiciones escolares y los ambientes de aprendizaje de los estudiantes.

#### AUTONOMÍA DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El Decreto del 26 de febrero también señala que el INEE “será un organismo público *autónomo*, con personalidad jurídica y patrimonio propio”.

Desde la creación del INEE, en 2002, se dieron a conocer opiniones de expertos en materia de evaluación educativa, de representantes de padres de familia y de sectores involucrados con la educación, en el sentido de que la naturaleza jurídica del organismo era insuficiente, principalmente por haber quedado adscrito a la Secretaría de Educación Pública (SEP), con la consecuente falta de autonomía.

Entre los argumentos a favor de su autonomía destacaban: contar con un instituto de evaluación con autonomía e independencia suficientes para garantizar la imparcialidad y objetividad de sus trabajos; evitar la posible manipulación de los informes sobre evaluación educativa y no ser juez y parte en los procesos de evaluación para tener credibilidad en los resultados. En gran parte por estas razones en algunos sectores académicos la autonomía del INEE ha sido muy bien recibida.

Como señaló Armando Labra: “La autonomía [...] es, ante todo, un precepto que garantiza la autogestión institucional, la libertad de pensamiento, la responsabilidad social en el cumplimiento de su misión. Sólo puede emanar de postulados democráticos, y únicamente tiene cabida en espacios de discusión abierta y plural”.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Armando Labra, “Legislación, política y autonomía”, en *Perfiles Educativos*, vol. 26, núm. 106, tercera época, 2004, p. 190.

Sin duda, elevar a rango constitucional la autonomía del INEE le ofrece muchas posibilidades, entre ellas, la facultad para gobernarse, para decidir con responsabilidad y compromiso acerca de su quehacer institucional, para crear las disposiciones y los instrumentos legales que rijan su vida interna y el derecho de administrar su patrimonio, así como la obligación de rendir cuentas.

Es importante considerar que los organismos autónomos también tienen obligaciones normativas establecidas en diferentes ordenamientos legales, como la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las partes correspondientes de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria o el artículo primero de la Ley de Adquisiciones, entre otros. Por ello, es necesario asegurar que en las leyes secundarias se refleje a cabalidad la autonomía que la Constitución le ha otorgado al INEE.

En el aspecto más operativo, desde el punto de vista administrativo la autonomía tendrá repercusiones organizacionales, lo que implica un rediseño institucional que deberá ser muy sólido para no afectar los procesos de trabajo en marcha, los cuales le han otorgado al INEE el respeto, la credibilidad y la confianza social que tiene hoy.

Para hacer posible la autonomía institucional es necesario contar con equipos capaces de gestionar y operar de manera autónoma. Por ello, es de especial preocupación que en la etapa inicial de toda instancia autónoma se realice de manera cuidadosa la selección del grupo de directivos. Al respecto, se sugiere que se trate de académicos especializados en evaluación, con experiencia en el ámbito educativo, de preferencia con una trayectoria académica reconocida, sin afiliaciones partidarias y con capacidad de liderazgo para gestionar e impulsar la autonomía institucional.

En vista de que la Junta de Gobierno será el órgano de dirección del INEE y que esta instancia estará integrada por cinco miembros designados por el Ejecutivo federal, con la aprobación del Senado, es relevante que estos nombramientos ocurran en el corto plazo, de tal manera que este grupo de especialistas participe acti-

vamente en la elaboración de la ley del nuevo INEE y realice aportaciones a las modificaciones de la Ley General de Educación, así como al rediseño de la institución y a los cambios reglamentarios y estructurales que de ello se deriven.

Se necesita un INEE con una presencia social sólida y fuerte, cuyos representantes cuenten con reconocimiento y con la credibilidad académica que se requiere para un organismo que se constituirá en la máxima autoridad en materia de evaluación. Una de sus tareas centrales será coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, por lo cual conviene detenerse en lo que esto implica. El decreto de la reforma constitucional establece:

Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

El INEE coordinará el Sistema Nacional de Evaluación Educativa que, en principio, ordene y articule los elementos que existen actualmente y reúna los esfuerzos de los organismos y agentes implicados. Para impulsar la conformación de ese Sistema, el INEE puede contribuir no sólo a identificar con precisión el conjunto de iniciativas en marcha, sino también a valorar sus propósitos, alcances y limitaciones, con el fin de elaborar un plan para el desarrollo del Sistema que racionalice los diferentes ejercicios de evaluación existentes y, en caso necesario, impulse la creación de nuevos ins-

trumentos y estrategias que informen sobre aspectos aún no cubiertos. El cometido central será fortalecer el efecto positivo de las evaluaciones en el sistema educativo y eliminar sus consecuencias no deseadas.

El plan de desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa también deberá delinear las condiciones necesarias para que sea posible profundizar en el análisis, explotación y difusión de la información que este Sistema produce, adaptándola a las distintas audiencias del sector educativo, de tal manera que sirva para la toma de decisiones en el diseño e implementación de acciones de mejora.

Un componente adicional del plan deberá prever la formación especializada y continua de los recursos humanos implicados en las distintas iniciativas de evaluación a fin de garantizar el cumplimiento de los estándares técnicos y éticos, de acuerdo con las prácticas más reconocidas en la comunidad académica. La efectividad del plan y su aprovechamiento como recurso de conocimiento y valoración de la educación serán posibles en la medida en que participen los actores involucrados, y se construyan compromisos y metas compartidas que favorezcan una cultura de la evaluación en beneficio de los individuos, las instituciones y la sociedad en su conjunto. El sentido de este esfuerzo colectivo es asegurar el derecho de todas las personas a una educación de buena calidad.

La ley del INEE deberá establecer los mecanismos y acciones necesarios que permitan a la institución y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

#### LÍNEAS DE TRABAJO

- *De carácter normativo.* Su propósito será establecer las rutas y orientaciones metodológicas y técnicas que regulen y garanticen el proceso de diseño, desarrollo, ejecución y seguimiento de instru-

mentos, sistemas, programas, proyectos y acciones de evaluación educativa.

- *De vinculación.* La articulación institucional deberá permitir la vinculación de esfuerzos, compartir experiencias y conocimientos, aprovechar recursos, conformar equipos y generar programas de trabajo y esquemas de intervención que respondan a las características y las necesidades en materia de evaluación. Estas acciones deben inscribirse en un programa integral. Será fundamental evitar que se limiten a una suma de esfuerzos que operen de manera paralela y aislada; por el contrario, el reconocimiento del ámbito de competencia y especialidad de las diferentes instituciones y organizaciones permitirá la construcción de un espacio común para lograr una real articulación de la que se deriven propuestas integrales de atención.

- *De asesoría técnica.* Esta línea de trabajo se orientará principalmente a la asesoría sobre el diseño, desarrollo, ejecución y seguimiento de instrumentos, sistemas, programas, proyectos y acciones de evaluación educativa con otras instancias públicas y privadas, en los ámbitos nacional e internacional.

- *De difusión.* Se trata de efectuar acciones de difusión mediante las cuales se darán a conocer los resultados de la evaluación educativa, así como las acciones que el INEE realiza en esta materia. De igual manera, se deberá impulsar la cultura de la evaluación para la mejora de la calidad educativa.

La política sobre divulgación de información del INEE deberá orientarse a garantizar que la información sobre sus evaluaciones y estudios de investigación esté a disposición de los maestros, las autoridades educativas y los padres de familia.

Para que los resultados de las evaluaciones sirvan para orientar la toma de decisiones en el ámbito de la política educativa será importante que se fortalezcan los mecanismos de interlocución con las autoridades educativas federales y estatales, así como con las comisiones de Educación del Senado y la Cámara de Diputados. Asimismo, que se establezcan mecanismos de comunicación permanentes

para el análisis y la discusión de los resultados de las evaluaciones con instancias educativas, de evaluación y de investigación.

- *De formación continua.* Se refiere a las actividades que buscarán propiciar la actualización de los conocimientos y el desarrollo de nuevas habilidades de los recursos humanos en materia de evaluación educativa.

- *De investigación.* Esta línea de trabajo deberá estar enfocada a la promoción y realización de estudios e investigaciones sobre evaluación educativa para retroalimentar las actividades coordinadas, asesoradas o que lleve a cabo el INEE. Se deberán establecer vínculos con instituciones y organismos de investigación, públicos o privados, que faciliten el acceso e intercambio del acervo documental y bases de datos para contar con el estado del arte de la evaluación educativa. Habrá que generar una red de apoyo con instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno, con organismos públicos y privados, así como con agentes educativos que garanticen la integración de equipos de trabajo o la creación de redes cuyo propósito sea la mejora de la educación básica a partir de los resultados de la evaluación.

- *De impulso a nuevos proyectos y metodologías de evaluación apoyados con recursos de instancias financiadoras.* Uno de los posibles aspectos de vinculación para el INEE será impulsar y desarrollar nuevas metodologías, proyectos y programas de evaluación educativa, con apoyo de una línea de gestión con instancias financiadoras nacionales e internacionales para obtener o sumar recursos.

Existen distintos asuntos pendientes que se tendrán que ir solucionando en el marco de las participaciones y aportaciones que, esperamos, estén consideradas en el proceso de elaboración de las leyes reglamentarias. Algunos de ellos se relacionan con las siguientes preguntas: en vista de que los órganos estatales de evaluación tienen diversas estructuras, distintas funciones y atribuciones, así como muy diferentes grados de competencia técnica, ¿se tiene planeado su rediseño y redefinición de competencias? ¿Cómo se coor-

dinarán las instancias de evaluación que operan para el bachillerato y la educación superior del país con el Sistema Nacional de Evaluación Educativa? ¿Cómo se organizará la distribución de competencias entre el INEE, la SEP y las instancias de evaluación de las entidades federativas? Éstas son sólo algunas de las interrogantes que surgen en este proceso de construcción de las leyes reglamentarias; con ellas y otras se tendrá que avanzar en una elaboración más fina de este gran reto que representa la reforma educativa.

EL DESEMPEÑO DOCENTE Y EL LOGRO EDUCATIVO  
EN EL CENTRO DE LAS POLÍTICAS:  
¿HACIA UNA GOBERNABILIDAD PARA LA CALIDAD?

*Gloria del Castillo Alemán*

Desde finales de la década de los ochenta se dejó sentir en América Latina una oleada de reformas educativas. Su propósito, bien conocido, ha sido generar cambios en distintas dimensiones del subsistema de educación básica a fin de revertir su baja calidad e inequidad. México no es ajeno a esta problemática en materia educativa, como lo muestran los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares, conocida como prueba ENLACE.<sup>1</sup> Por ejemplo, en la evaluación realizada en 2010 entre alumnos de tercer grado de primaria, 56% de los niños que presentaron prueba de español tuvieron resultados que los ubicaron en las categorías de insuficiente y elemental; en matemáticas el porcentaje que sumaron los escolares con resultados en estas dos categorías fue incluso mayor (59%), y en historia, mucho más elevado (80%).<sup>2</sup>

En el ámbito de lo que se ha denominado *mejora de la eficacia escolar* destaca un estudio realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, donde se recogen los datos citados en el párrafo anterior.<sup>3</sup> Uno de los principales planteamientos de esta investigación es que en nuestro país, en contextos de gran desigualdad, es posible encontrar escuelas con capacidades para revertir los efectos negativos que su condición marginal pro-

<sup>1</sup> ENLACE es una prueba estandarizada cuyo propósito es medir los conocimientos y habilidades de los estudiantes en las áreas de español y matemáticas; adicionalmente, en cada aplicación se mide otra asignatura de entre las siguientes: ciencias, historia, geografía y formación ética y cívica.

<sup>2</sup> Elena Rodrigo Salazar, coord., *Desempeño escolar México 2010. Un enfoque en la calidad con equidad*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede-México, 2010 (Documento de investigación), p. 1.

<sup>3</sup> *Ibid.*

voca en el aprendizaje de los escolares. Es decir, se constató que México observa las pautas que predicen los estudios empíricos acerca de los factores asociados al logro educativo.

Es cierto que México tiene una gran concentración de estudiantes de primaria en los niveles de desempeño más bajos como resultado de las condiciones socioeconómicas desfavorables en las que viven los escolares. Sin embargo, al mismo tiempo hay la esperanza de revertir esos resultados si se considera que el desempeño de los estudiantes está determinado sólo en parte por la escuela (que contribuye en una proporción que va del 27% al 34%), mientras el resto corresponde a factores relacionados con atributos individuales.<sup>4</sup> Entre los factores asociados al logro educativo se ubican la eficacia de la gestión, diversas prácticas escolares y algunos rasgos de los profesores. En este rubro destaca el grado de atención que presta el profesor al alumno, su experiencia y la trayectoria de formación de los directores de escuela.<sup>5</sup>

A la luz de estos hallazgos resulta indispensable preguntarse acerca de los aportes, en cuanto a calidad y equidad, de un servicio profesional docente como el que se ha aprobado con las reformas a los artículos 3º y 73 constitucionales. ¿Cuáles tendrían que ser las características del servicio profesional docente para asegurar dicho aporte? ¿Qué sería necesario priorizar en la evaluación de los docentes y directivos para que haya repercusiones en el logro educativo? ¿Qué hacer con el actual sistema de incentivos, es decir, el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM)? Éste no sólo cumple con un aspecto técnico —el salario de los profesores—, sino que es parte de la estructura que ha favorecido la gobernabilidad en el subsistema de educación básica.

Este texto pretende aportar una reflexión en torno a las reformas constitucionales publicadas en febrero de 2013, a fin de identificar su singularidad y aporte a la resolución de un problema público fundamental: la baja calidad educativa. El análisis se centra en las decisiones políticas y de política educativa relacionadas con la formación

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>5</sup> *Ibid.*

continua de los docentes y el sistema de incentivos, con énfasis en tres aspectos: a) los rasgos y resultados de 20 años de reformas, a fin de sopesar la importancia de la actual reforma educativa; b) el sentido de las decisiones acerca del establecimiento de un servicio profesional docente y la singularidad de esta reforma ante el punto de inflexión que marcó en 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), y c) algunas recomendaciones políticas y de política pública para el proceso de implementación posterior a la promulgación de la reforma de los artículos constitucionales 3º y 73.

Este abordaje analítico de política pública permite ofrecer una mirada singular del proceso de reformas, con la ventaja de identificar fallas en el proceso de las políticas; por tanto, implica la posibilidad de visualizar cursos de intervención alternativos a manera de recomendaciones de política pública. Además, contribuye a comprender por qué persisten ciertos problemas, como el de la baja calidad educativa –denominados en la literatura de política pública *wicked problems* por la complejidad que implica su definición y solución–<sup>6</sup> y en consecuencia entender la necesidad de operar por intervenciones a través de un diseño de políticas en red.

La reflexión que aquí se ofrece tiene la intención de hacer visibles dos caras de la situación que acompaña al establecimiento de un servicio profesional docente: la política y la técnica. El aspecto político se asocia con la incipiente 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. En tanto, la dimensión técnica tiene que ver con la efectividad y la repercusión del servicio profesional docente en la calidad y equidad de la educación, aspecto en el que la evaluación se convierte en una herramienta estratégica para orientar los procedimientos hacia lo que se quiere y se espera de esta reforma en particular.

Dos inquietudes asoman desde esta doble mirada. En primer lugar nos preguntamos si la manera de recuperar la rectoría del

<sup>6</sup> Horst W. J. Rittel y Melvin M. Webber, "Dilemmas in a general theory of planning", en *Policy Sciences*, núm. 4, 1973, pp. 155-169.

Estado en las políticas educativas e impulsar la reforma constitucional desembocará en lo que se conoce como nueva gobernanza, que implica la convergencia de distintos actores bajo un liderazgo emprendedor de políticas con el propósito de generar cambios estratégicos sin riesgos de ingobernabilidad. Por otro lado, se presenta la interrogante de si las reformas al artículo 3º constitucional son suficientes para comenzar a revertir el escaso logro educativo en el país.

Una de las principales hipótesis de este trabajo es que la reforma educativa del gobierno en funciones observa un conjunto de rasgos que la hacen distinta en comparación con el proceso de cambio que tuvo lugar a principios de la década de los noventa, con la firma del ANMEB, y luego en 2008 y 2011. La reforma educativa actual no pasó por un acuerdo político con la dirigencia nacional del SNTE y se espera, en consecuencia, que favorezca los cambios en el logro educativo en el mediano plazo en la medida en que se consiga neutralizar el poder de veto del sindicato.

Lo anterior adquiere sentido en la medida en que se han asumido de forma simultánea dos decisiones estratégicas. La primera, de naturaleza política, tiene que ver con recuperar la rectoría del Estado en las políticas educativas, para lo cual se firmó un acuerdo político partidario –el Pacto por México– y se investigó el uso y rumbo de las cuotas sindicales, lo que terminó con la detención de la maestra Elba Esther Gordillo, dirigente nacional del SNTE. La segunda decisión estratégica, relacionada con políticas educativas, es la creación del Servicio Profesional Docente. Esta última decisión no habría sido posible en condiciones de gobernabilidad de no haberse optado, en primer lugar, por no compartir más la gestión de las políticas con la dirigencia nacional del SNTE. Esta situación abre la posibilidad de generar una ruta distinta hacia el mejoramiento de la calidad como una condición indispensable para revertir los resultados de bajo logro educativo.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Gloria del Castillo y Alicia Azuma, *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 2009; Gloria del Castillo, “Las políticas educativas en

Este texto consta de tres partes. En la primera se aborda, a manera de antecedentes, cuál fue el sentido de las reformas de las políticas educativas de los últimos 20 años –proceso en el cual se generó lo que hemos denominado *una gobernabilidad para la cobertura*–,<sup>8</sup> a fin de mostrar el alcance de la reforma educativa recientemente aprobada. Enseguida se describe y analiza cómo la decisión política de impulsar una reforma educativa a partir de un acuerdo político partidario marca la singularidad del cambio, con lo cual se favorece un giro hacia lo que llamaríamos una *gobernabilidad para la calidad*. Finalmente, se concluye con un conjunto de recomendaciones para el proceso de implementación de la actual reforma educativa.

#### ANTECEDENTES:

##### UNA GOBERNABILIDAD PARA LA COBERTURA

A fin de valorar la importancia estratégica de la creación de un servicio profesional docente, vale la pena recordar cuál fue el sentido y alcance de las reformas de 1992. Cabe aquí hacer énfasis en la idea de que el propio acuerdo político SEP-SNTE fue una de las principales restricciones que impidió el impulso de cambios de mayor calado y obligó al gobierno a limitarse a la atención de la cobertura de los servicios educativos.

Desde 1989 ha habido diversos ejes de intervención gubernamental, los cuales se han concretado a través de varios instrumentos de política pública. Uno de ellos es la política de gestión escolar, que busca una mayor autonomía en las decisiones de los centros escolares mediante la puesta en marcha de distintos programas, hasta llegar al Programa Escuelas de Calidad, tema aún pendiente

México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza”, en *Magis. Revista Internacional de Investigación Educativa*, vol. 4, núm. 9, enero-junio de 2012, pp. 637-652.

<sup>8</sup> Del Castillo y Azuma, *op. cit.*

en la agenda de las políticas.<sup>9</sup> Está también la política de reforma curricular, que ha tenido múltiples propósitos, desde cambios en los contenidos, pasando por la modificación del modelo educativo con énfasis en la formación por competencias, hasta lo que hoy conocemos como la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), uno de cuyos principales desafíos es la articulación entre la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Otro de los instrumentos de política pública en la materia ha sido la formación continua del magisterio en servicio, acompañada por un sistema de incentivos –el PNCM– cuyo reto primordial sigue siendo acompañar de forma pertinente la actualización, capacitación y profesionalización de los docentes y directivos (directores de escuelas, supervisores y jefes de sector) en función de las exigencias del resto de las reformas educativas.<sup>10</sup>

Este proceso de reformas responde a una dinámica de cambio y continuidad<sup>11</sup> derivada de la evolución de las políticas, lo que ha permitido construir una configuración y reglas institucionales que si bien han favorecido una gobernabilidad del sistema educativo mexicano con resultados de cobertura,<sup>12</sup> al mismo tiempo han dificultado y obstaculizado una gobernabilidad para la calidad. En este sentido, las reformas han sido políticamente eficaces en detrimento de la resolución de los problemas asociados con la baja calidad.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Uno de los principales antecedentes del Programa Escuelas de Calidad es el Programa de Investigación e Innovación La Gestión de la Escuela Primaria, que data de 1997 y cuyo propósito fue impulsar la autonomía de la gestión escolar. Para mayor detalle se sugiere consultar Del Castillo y Azuma, *op. cit.*

<sup>10</sup> Gloria del Castillo, “La política de formación continua en México bajo la lupa de la nueva gestión pública”, en *Revista Panamericana de Pedagogía*, núm. 19, octubre de 2012, pp. 39-52.

<sup>11</sup> Del Castillo y Azuma, *op. cit.*

<sup>12</sup> Destaca la cobertura de casi el 100% en educación primaria.

<sup>13</sup> Del Castillo y Azuma, *op. cit.*; Gloria del Castillo y Alicia Azuma, *Gobernanza local y educación*. La supervisión escolar, México Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 2011.

La dinámica de cambio y continuidad en la evolución de las políticas educativas de las dos últimas décadas se explica por el contexto político en torno a la reforma de 1992. Hay que recordar que esta reforma se dio 10 años después de una de las crisis económicas más agudas que haya vivido México, la cual tuvo entre sus efectos el deterioro del salario de los profesores. Así, el ambiente político de finales de la década de los ochenta fue de gran efervescencia; el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República ganó con un escaso margen para esa época (50.7%). En ese contexto, la búsqueda de legitimidad orientó en buena medida la estrategia política del gobierno entre 1988 y 1994. Sabido es que en estas circunstancias la profesora Gordillo fue nombrada dirigente nacional del SNTE.

La reforma de 1992, que tuvo lugar con la firma del ANMEB, respondió, en el caso de las políticas hacia los docentes, a un diagnóstico concreto que comprende dos aspectos: el deterioro salarial producto de la crisis económica de la década de los ochenta y la ausencia de una política formal de formación continua. Ambos factores tuvieron lugar en medio de un reconocimiento del trabajo docente, el cual se resume en la necesidad de “revalorar la función social del magisterio” ante la sociedad, concepto que formó parte del discurso que acompañó la firma del ANMEB.

La reforma respondió con la creación del PNCM, el sistema de incentivos –un escalafón horizontal– que ha permitido compensar el salario base del profesor, y con el diseño de lo que hoy es el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio (antes Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio, Pronap).

De esta forma, la carrera magisterial constituye la “ruta” hacia el mejoramiento de la calidad educativa mediante el fortalecimiento de la profesionalización del magisterio en servicio. Al respecto, uno de los principales cambios de la reforma de 2011 fue vincular la evaluación del desempeño docente y el logro educativo con el

alto riesgo de distorsionar el uso de la prueba ENLACE. En tanto, el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional ha optado por la construcción de trayectos de formación de mediano y largo plazos, incluyendo posgrados, sin tener la certeza de que eso contribuye efectivamente a la profesionalización de los docentes y directivos a favor de un mejor logro educativo.

Así, el sistema de incentivos ha quedado imbricado en una lógica donde convive la justificación económica con la respuesta a una necesidad de política pública: la formación continua<sup>14</sup> como premisa para el mejoramiento de la calidad. El ANMEB ha merecido el calificativo de “acuerdo maestro”<sup>15</sup> por sus alcances estratégicos: mantener centralizadas las decisiones fundamentales (formación docente, currículo, evaluación, libros de texto) y, al mismo tiempo, favorecer el poder de veto del SNTE,<sup>16</sup> que hoy se cuestiona.

A partir de lo anterior hemos sostenido que las reformas de las últimas dos décadas se distinguen principalmente por su orientación hacia la gobernabilidad del sistema educativo y que, en parte, ello responde a que el impedimento central para realizar reformas de mayor calado era el temor de poner en riesgo la estabilidad del sistema educativo mexicano e, incluso, del propio país. Llamamos la atención los alcances y desafíos de la reforma constitucional reciente, en especial si fijamos la mirada en el diseño y puesta en marcha de un servicio profesional cuyo eje será la evaluación del magisterio para su ingreso, promoción, reconocimiento y *permanencia*. Subrayo este último concepto porque es el que ha causado mayor reacción y polémica por parte de la dirigencia nacional del SNTE, al menos hasta antes de la detención de su dirigente vitalicia.

<sup>14</sup> Para un mayor detalle del funcionamiento de estas políticas, véase Alberto Arnaut, “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, en María del Carmen Pardo, coord., *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 63-100, y Del Castillo y Azuma, *La reforma y las políticas educativas...*

<sup>15</sup> Del Castillo y Azuma, *La reforma y las políticas educativas...*, p. 148.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 243.

LA DECISIÓN SOBRE LA REFORMA:  
¿HACIA UNA GOBERNABILIDAD CON CALIDAD?

Justo 20 años después de la firma del ANMEB se registra un cambio radical en el sentido de la intervención gubernamental en la tarea educativa. De aprovecharse esta circunstancia podrían generarse condiciones favorables para el futuro mejoramiento de la calidad educativa. Este cambio se puede observar tanto en la manera como se tomó la decisión política de reformar el artículo 3° constitucional –es decir, sin la necesidad de establecer un acuerdo político con la dirigencia del SNTE–, como en la decisión de crear un servicio profesional docente bajo una lógica distinta a la que caracteriza el sistema de incentivos que ha habido hasta ahora.

Uno de los aspectos más singulares de la reforma constitucional es que busca restarle fuerza al poder de veto del SNTE en un tema estratégico para pasar de resultados de cobertura a resultados de calidad: la creación de un servicio profesional docente donde la evaluación busca favorecer una relación positiva entre desempeño magisterial y logro educativo mediante el diseño de nuevas reglas para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes y directivos.

El giro de la política orientada al magisterio en servicio tiene un sentido político pero también de política pública, cada uno con propósitos y rasgos singulares. Mientras que lo político observa una estrecha relación con la necesidad de poner en marcha cambios más drásticos sin poner en riesgo la gobernabilidad del país y el sistema educativo, lo técnico responde a la necesidad de contribuir a resolver un problema público de difícil solución: la baja calidad educativa.

Sostengo que la decisión política de establecer un servicio profesional docente ha sido tomada a partir de la lógica con la cual se busca gobernar en el presente sexenio. Esta nueva modalidad consiste en gobernar sin la participación de algunos actores con poder de veto –como es el caso del SNTE– y sin que ello implique el rompimiento de un diálogo constructivo.

En este sentido, es de esperar que la gobernabilidad para la calidad adopte la forma de lo que hoy se denomina *nueva gobernanza*, cuyo origen responde a la incapacidad gubernamental de ofrecer respuestas a los problemas públicos y, por tanto, se asume la posición de que el gobierno requiere de la convergencia de otros actores en la vida pública.<sup>17</sup> Puede afirmarse, entonces, que “la gobernanza es una nueva forma de gobernar los asuntos públicos a través de redes de políticas públicas que buscan coordinar, a través del equilibrio entre el conflicto y el consenso, la interdependencia de diversos actores en el logro de un beneficio común”.<sup>18</sup>

*La decisión (política)  
en el marco de una estrategia de gobierno*

En el fondo de este viraje en la toma de decisiones de carácter meramente político se percibe la búsqueda de una nueva relación con el SNTE y el magisterio —en especial con su dirigencia nacional— a la manera de *colaboración sí, cogobierno no*. Lo novedoso de este esquema radica en que no se consideró la necesidad de un nuevo acuerdo político con la dirigencia nacional del SNTE, en particular con la profesora Gordillo. La detención de la dirigente nacional en febrero de 2013, acusada de llevar a cabo operaciones con recursos de procedencia ilícita, así lo confirman. Encuentro que la reforma educativa —en especial la construcción de un servicio profesional docente— forma parte de una estrategia de gobierno más amplia e integral. Un breve análisis de los primeros discursos del presidente Enrique Peña Nieto permite observar la centralidad que adopta la política educativa en el mapa de las primeras decisiones de gobierno, pero bajo la óptica de recuperar la rectoría del Estado en este sector.

<sup>17</sup> Luis F. Aguilar, *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.

<sup>18</sup> Del Castillo y Azuma, *Gobernanza local y educación...*, p. 49.

Desde el inicio del mandato del presidente Peña Nieto se aprecia su convicción de que es preciso realizar cambios en la forma de gobernar para así construir una legitimidad política sustentada en la oferta de respuestas rápidas y eficaces a dos de los principales problemas públicos que aquejan a México y su sociedad: la inseguridad pública y la baja calidad educativa. En su discurso de toma de posesión, el presidente de la República señaló que como país “necesitamos transitar hacia una democracia que dé resultados tangibles” y, lo más importante, reconoció que el Estado “ha cedido importantes espacios”. Desde mi perspectiva, a partir de este diagnóstico gubernamental se están configurando algunos cambios en la forma de gobernar, la cual contempla otras reglas del juego en torno a nuevos acuerdos con algunos de los principales actores políticos nacionales.

En buena medida el discurso de Peña Nieto ha estado dedicado a comunicar una estrategia basada en mostrar la intención de construir un gobierno eficaz que ofrezca mejores resultados de política pública sin que se vea trastocada la gobernabilidad del país. Esta estrategia de cambio borda en torno a cinco ejes a manera de logros que se pretende alcanzar, 13 decisiones presidenciales y 95 compromisos articulados bajo cinco acuerdos.<sup>19</sup> De los compromisos, nueve corresponden a la búsqueda de una ruta que conduzca hacia una educación de calidad con equidad.<sup>20</sup>

Uno de esos cinco ejes se refiere a la educación y señala: “Lograr un México con educación de calidad para todos”.<sup>21</sup> Entre las

<sup>19</sup> Los cinco acuerdos que forman parte del Pacto por México son: sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y gobernabilidad democrática.

<sup>20</sup> Los ejes como las decisiones forman parte del discurso de toma de posesión del presidente Peña Nieto, en tanto que los compromisos son parte del Pacto por México.

<sup>21</sup> Enrique Peña Nieto, Mensaje a la nación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1 de diciembre de 2012. Disponible en: <<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos/>>.

decisiones presidenciales destaca el impulso de una reforma educativa a partir del reconocimiento de que “el capital humano es la base del desarrollo y el progreso de un país: ésta es la razón por la que *corresponde al Estado la rectoría de la política educativa*” [subrayado de la autora]. Esto es, la recuperación de la rectoría del Estado constituye el gran marco en el cual se ubican el resto de las decisiones políticas y de políticas educativas. Con ello, el gobierno actual le quita a la dirigencia nacional del SNTE el poder de veto en decisiones estratégicas, como la de establecer un servicio profesional de carrera docente.

Como se indicó antes, la estrategia política ocupa un lugar central mediante la construcción del Pacto por México,<sup>22</sup> firmado por el presidente de la República y los tres principales partidos políticos del país —PRI, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática— en el segundo día del nuevo gobierno. Con el Pacto se acuerda promover las distintas reformas legislativas, entre ellas, la educativa. Esto marca una diferencia fundamental con la reforma educativa de 1992, que se realizó en torno a un acuerdo político —el ANMEB— cuyos protagonistas fueron el Ejecutivo federal, el titular de la SEP, los gobiernos estatales y la dirigencia del SNTE. Como parte de la recuperación de la rectoría del Estado en materia de políticas educativas, ahora la reforma educativa se ha decidido sin acuerdo previo con la dirigencia del SNTE. Aún está por definirse si los cambios derivados de la reforma se llevarán adelante en diálogo con el magisterio, con qué agenda y en qué condiciones.

La ausencia de la dirigencia del SNTE en esta primera etapa de las decisiones políticas ha favorecido en un principio, al menos en términos de diseño, el tránsito hacia lo que podría vislumbrarse como una *governabilidad para la calidad*, pues el Servicio Profesional Docente quedó establecido ya en el texto constitucional.

<sup>22</sup> Pacto por México, 2 de diciembre de 2012. Disponible en: <<http://pacto-pormexico.org/>>.

La gobernabilidad para la calidad guarda también una estrecha relación con las capacidades de gestión para su implementación. A continuación se aborda este aspecto.

*El vínculo entre el desempeño docente  
y el aprendizaje en el centro de las políticas educativas*

La apuesta gubernamental hacia la calidad descansa en buena medida en el establecimiento del Servicio Profesional Docente, decisión loable desde la perspectiva de la resolución de un problema de política pública. En este sentido, en las siguientes líneas se analiza cómo la existencia de un servicio profesional docente como el que se ha propuesto y aprobado llena un gran vacío en el mapa de las políticas educativas que habría que construir a partir de las lecciones que han dejado la política de formación continua y el PNCM en sus 20 años de existencia. Para que el vínculo entre desempeño docente y logro educativo llegue a ser virtuoso habría que considerar en la ruta de intervención aspectos esenciales que se abordan como parte de las recomendaciones de políticas en la siguiente sección.

Con el propósito de comprender y ponderar la importancia del establecimiento del Servicio Profesional Docente junto con la construcción del Sistema Nacional de Evaluación Educativa a fin de regular el “ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia” de profesores y directivos “con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación” es necesario considerar por lo menos tres referentes centrales que de alguna manera constituyen los antecedentes inmediatos del Servicio Profesional Docente.

En primer lugar, no hay que perder de vista que ni en el ANMEB (1992) ni en la Alianza por la Calidad de la Educación (acuerdo político entre la SEP y el SNTE establecido en 2008) se consideró el tema de la *permanencia*; solamente se avanzó con respecto al ingreso y la promoción mediante el concurso de plazas.

En segundo término, si bien el 31 de mayo de 2011 se firmó el Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica entre la presidenta del Comité Ejecutivo del SNTE y el titular de la SEP, en la práctica se hicieron sentir las resistencias: sólo participaron en la evaluación 264 379 profesores, equivalentes a 52.5% de los que estaban programados. Sin embargo, si se considera el número aproximado de docentes en educación básica –1.2 millones–, la proporción de profesores evaluados en 2012 fue considerablemente menor: 22%.

Finalmente, entre 2010 y 2012, bajo la figura de un acuerdo de cooperación, el gobierno mexicano y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos<sup>23</sup> elaboraron un diagnóstico y recomendaciones de política pública en materia de educación. Esto permitió ubicar en el centro de las políticas el binomio docentes-calidad, a partir de lo cual se hizo visible la necesidad de intervenir en varios sentidos: la eficiencia en el diseño e implementación de políticas, la importancia de la medición y evaluación del desempeño docente, la pertinencia de mejorar el sistema de incentivos vigente (el PNCM) y la necesidad de vincular el desempeño escolar y la docencia. Hay que destacar que este trabajo conjunto tuvo eco en algunas decisiones de la Subsecretaría de Educación Básica, donde se avanzó en el diseño de estándares de gestión y desempeño en la educación básica para responder a la construcción de un mejor sistema de evaluación.

A pesar de esos avances, sigue habiendo dos grandes carencias. A lo largo de las diversas reformas que se han impulsado desde el subsistema de educación básica ha estado ausente de forma significativa la profesionalización de docentes, directores de escuelas,

<sup>23</sup> Este trabajo conjunto dio lugar a distintas publicaciones que ofrecen un diagnóstico sobre la baja calidad educativa y las recomendaciones de política pública para revertirla. Estas publicaciones son: *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México* (2010); *La medición del aprendizaje de los alumnos. Mejores prácticas para evaluar el valor agregado de las escuelas* (2011) y *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México* (2011).

supervisores escolares y jefes de sector. También ha faltado la redefinición de funciones, responsabilidades y actividades de docentes y directivos ante los retos que ha impuesto el mapa de políticas que se comenzó a configurar desde finales de la década de los ochenta.

Dicho de otra forma, hasta ahora ni la política de formación inicial ni la política de formación continua han respondido a las necesidades de profesionalización que exigen las reformas educativas,<sup>24</sup> en especial a una política que ha resultado ser central. Me refiero a la política de gestión escolar, que hoy vuelve a estar en la agenda de las políticas educativas, pues la autonomía de gestión de las escuelas es el compromiso número 9 del Pacto por México y, en consecuencia, forma parte de los artículos transitorios de la reforma constitucional.<sup>25</sup>

La ausencia de profesionalización siempre es preocupante, pero en el caso de los directivos lo es aún más porque se trata de los responsables de la cadena de implementación de las decisiones y políticas educativas, que va desde la autoridad educativa hasta la escuelas, de arriba hacia abajo, de modo que es presumible que la falta de profesionalización genere una brecha entre la política y los resultados.<sup>26</sup> Para ejemplificar la falta de una política de capacitación, actualización y profesionalización del magisterio en servicio conviene revisar la experiencia en torno a la vida profesional de los supervisores escolares a la luz de las reformas de las dos últimas décadas. Hemos encontrado que mientras la política de gestión escolar cambió para favorecer la autonomía de las decisiones en las escuelas, la definición de funciones, actividades y perfil profesional

<sup>24</sup> Del Castillo, “La política de formación continua...”.

<sup>25</sup> El artículo quinto transitorio, fracción III, inciso a, señala que el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán: “Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta”.

<sup>26</sup> Del Castillo y Azuma, *La reforma y las políticas educativas...*

de los supervisores se ha mantenido casi intacta hasta hace muy poco tiempo.<sup>27</sup> Dada la centralidad estratégica de los supervisores escolares como actores, y de la supervisión escolar como actividad, era de esperarse una reforma en este sentido, pero no ha ocurrido así. Al respecto, destaca una nueva política de regionalización de los servicios educativos, uno de cuyos ejes de intervención es la supervisión escolar en el marco de los Centros de Desarrollo Educativo, que se espera tenga resultados en el mediano plazo.

Hoy tenemos un modelo tradicional de la supervisión escolar cuyo horizonte sigue siendo el control y mantenimiento de la gobernabilidad en las escuelas, a la manera de la vieja gobernanza, como la define Luis F. Aguilar.<sup>28</sup> Esta situación se explica por la falta de reformas en las funciones de la supervisión escolar y en su perfil profesional en el marco de una política de gestión escolar que privilegia la figura de los directores de escuelas. En un estudio realizado en torno a la supervisión escolar en el Distrito Federal encontramos que el 85% de los supervisores no tenía una formación destinada a ejercer esa función, mientras que una proporción similar la había aprendido en la práctica.<sup>29</sup> Esta tendencia no es exclusiva de la capital del país; la comparten la gran mayoría de los estados.

A pesar de lo anterior, el 91% de los supervisores pertenece al PNCM, lo que está vinculado a su abundante participación (72.5%) en lo que fue el Pronap. No obstante estos altos porcentajes, los supervisores escolares siguen pensando que una de las principales acciones para mejorar la gestión educativa es su profesionalización y la pertinencia de la actualización en función de las reformas educativas en marcha.

<sup>27</sup> Gloria del Castillo y Alicia Azuma, “Un diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares de primaria del Distrito Federal”, México, 2007, mimeo; Del Castillo y Azuma, *La reforma y las políticas educativas...*

<sup>28</sup> Aguilar, *op. cit.*

<sup>29</sup> Del Castillo y Azuma, *Gobernanza local y educación...*

La falta de un sistema que regule el acceso a la supervisión escolar ha propiciado que una gran mayoría de los profesores del Distrito Federal (75%) tengan que cumplir una antigüedad de entre 21 y 36 años en el sistema educativo —ya sea como profesores o como directores de escuela— antes de poder acceder a un cargo de supervisión escolar. Así, mientras en el Distrito Federal la edad promedio de los supervisores escolares es de 48.5 años, en otras entidades de la República (Campeche, San Luis Potosí, Yucatán) es superior a los 55 años.

Entonces, ¿qué se esperaría de un nuevo servicio profesional docente? Esto se aborda en la siguiente sección a manera de recomendaciones de política pública.

#### RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SERVICIO PROFESIONAL (DE CARRERA)<sup>30</sup> DOCENTE

Valdría la pena pensar en una agenda política que favorezca la gobernanza a partir de los principales planteamientos del Pacto por México. También sería deseable establecer una agenda de políticas que asegure una relación virtuosa entre las reformas y el logro educativo a través del diseño y la implementación del Servicio Profesional Docente vinculado con una estrategia de evaluación bajo la responsabilidad de una instancia autónoma: el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Las siguientes recomendaciones parten de dos preguntas principales: ¿qué hacer para asegurar una relación positiva entre servicio profesional y logro educativo? y ¿qué aspectos no se deben perder de vista y cuáles deben estar en ambas agendas?

<sup>30</sup> Pongo entre paréntesis estas palabras porque si bien en el discurso de toma de posesión de Enrique Peña Nieto así se expresó, en el Pacto por México y en la reforma al artículo 3º constitucional se suprimió el atributo *de carrera*. La omisión no es menor si se considera que existe la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que data del 2003. Posiblemente la supresión se deba a que la lógica del nuevo Servicio Profesional Docente no coincide con la definición de lo que es un servicio profesional de carrera.

Se proponen enseguida dos tipos de agenda: una *política*, que mantiene cercanía con la gobernabilidad, y otra *de políticas*, cuya función es llamar la atención sobre aquellos aspectos que contribuirían a asegurar, en términos técnicos, los efectos positivos del Servicio Profesional Docente en el logro educativo.

### *Agenda política*

- Sostener las decisiones políticas que se han tomado hasta ahora y que han permitido acotar el poder de veto de la dirigencia nacional del SNTE en un tema estratégico para la calidad. Reconocer que esas decisiones también han impulsado un cambio relevante, que consiste en convertir el desafío de la calidad en un asunto constitucional, con lo cual se incrementan las posibilidades de que se convierta en un asunto de políticas públicas. Haber logrado que el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del magisterio en servicio formen parte de la reforma al artículo 3° constitucional no es un asunto menor. En 2008, en el marco de la Alianza para la Calidad de la Educación, solamente se consiguió que la evaluación considerara el ingreso y la promoción, sin llegar a generar cambios en la Ley General de Educación ni mucho menos en el artículo 3° constitucional.

- Evitar que pase a un segundo plano la estrategia de comunicación de la reforma constitucional y de las modificaciones en la legislación que le seguirán. Llama la atención que uno de los principales *spots* gubernamentales aseguraba que habría una relación lineal y automática entre las reformas constitucionales y el logro de la calidad, mientras que el SNTE comenzó con una estrategia de desinformación por medio del documento titulado *¿Por qué luchamos hoy?*, que formó parte de la Jornada Nacional por la Educación Pública y sus Maestros. No fue sino hasta marzo de 2013 cuando comenzó una nueva estrategia de comunicación gubernamental que llama a los maestros al diálogo y hace visible uno de los aspectos

tos de la reforma que ha quedado velado ante la controversia sobre la permanencia: el *reconocimiento*. En esta misma línea destacan los mensajes gubernamentales dirigidos a los padres de familia.

- Considerar que una gobernabilidad para la calidad exige establecer las condiciones necesarias para el diálogo informado y generar espacios de deliberación y consulta en los que converjan distintos actores, así como crear dinámicas de cambio de abajo hacia arriba. Todo lo anterior para sustentar una nueva forma de gobernar a modo de gobernanza. Espacios ya existen; ahí están el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, los Consejos Técnicos de Zona Escolar, los Consejos Técnicos de Escuelas, los Consejos de Participación Social.

### *Agenda de políticas*

La instalación del Servicio Profesional Docente conserva una estrecha relación con el diseño de criterios y políticas que harán posible la articulación entre este servicio profesional y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa a fin de asegurar un efecto positivo en la calidad y la equidad. Para ello, resulta indispensable:

- Identificar cuál es el diagnóstico gubernamental que condujo a la reforma. En la iniciativa presentada por el Ejecutivo se esbozan algunos elementos, pero no son suficientes para construir una ruta de intervención que muestre el vínculo entre servicio profesional, evaluación y logro educativo. Lo anterior se antoja necesario a fin de no apostar únicamente a la evaluación, pues hay que recordar que ésta es una herramienta para las políticas y no la política pública en sí misma. El propósito será identificar qué factores asociados a los docentes (perfil profesional, prácticas de enseñanza) tienen posibilidades de generar cambios en la calidad. Esto implica revisar y retomar los hallazgos de las investigaciones que aportan información útil para impulsar cambios en el logro educativo.

- Realizar un balance de las decisiones recientes de política pública para conocer cuáles son las bases de los resultados que apuntan hacia el logro educativo. Es decir, identificar cuál es la relación causal entre las decisiones de políticas y los resultados. También será conveniente ubicar estudios sobre factores asociados al logro educativo.

- Efectuar un diagnóstico de la oferta de actualización, capacitación y profesionalización del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio a la luz de la brecha que se ha abierto entre reformas y profesionalización de docentes y directivos. La utilidad de este diagnóstico se potenciará en la medida en que se definan los perfiles de docentes y directivos que resultan indispensables para los procesos de enseñanza-aprendizaje en las escuelas de educación primaria. Para este diagnóstico deberá considerarse tanto la RIEB como el Acuerdo 592, que tiene como propósito la articulación de los tres niveles de la educación básica.

- Antes de evaluar resulta indispensable definir qué se espera de los docentes y de los supervisores escolares. Esto es mucho más necesario en el caso de los supervisores escolares, quienes han estado al margen de las distintas reformas de las políticas y, por tanto, de la profesionalización.

- Distinguir la lógica del PNCM y la del Servicio Profesional Docente con el fin de definir el propósito y alcance de este último. Para ello se deberán reconstruir los procesos de dictaminación en el PNCM y definir los del Servicio Profesional Docente.

- Revisar críticamente la estructura, normatividad y funcionamiento del PNCM.

LA COMPLEJIDAD DEL TRABAJO DOCENTE  
Y LOS RETOS DE SU EVALUACIÓN:  
RESULTADOS INTERNACIONALES  
Y PROCESOS NACIONALES DE REFORMA EDUCATIVA

*Elsie Rockwell*

Este análisis se divide en tres partes: en primer término, revisaré la incidencia de las reformas legislativas –en particular de la más reciente iniciativa– en el *desempeño docente*. En segundo lugar, compartiré los resultados de un estudio reciente en el que observé clases de 24 maestros de educación primaria cuya práctica muestra los efectos acumulados de las reformas educativas recientes así como algunas diferencias en su desempeño. Por último, revisaré los problemas recurrentes en la evaluación del desempeño docente, a la luz de los resultados de investigaciones realizadas en países que han experimentado con diversas medidas de evaluación.

LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS  
EN LAS REALIDADES ESCOLARES

Un primer punto a examinar es la incidencia real de las reformas legislativas en las complejas realidades escolares. Es antigua la pretensión de influir en las escuelas mediante medidas legislativas; en realidad, las leyes guardan una relación complicada con la realidad escolar cotidiana. Entre disposiciones que legislan cambios ya logrados y las que fijan un deber ser inalcanzable encontramos toda la gama de resultados, desde los que instauran nuevos organismos y servicios, hasta los que tienen efectos perversos o simplemente permanecen como letra muerta. En general, es improbable que una ley determine por sí sola la orientación y calidad del desempeño docente en las aulas, aunque posiblemente influya en la práctica.

En el proceso legislativo, cuyas condiciones imponen ciertas limitaciones tanto en el tiempo para la deliberación como en la extensión de los textos capaces de lograr consenso, conviene reconocer los límites inherentes a cualquier reforma legislativa. El desafío consiste en encontrar entre las múltiples iniciativas que pretenden mejorar la calidad educativa (en la mesa se encuentran propuestas para regular desde la lectura y la convivencia hasta la cultura financiera y el ajedrez) *aquellas que tienen posibilidad de consolidar y garantizar condiciones institucionales equitativas para que quienes estén encargados de realizar la tarea educativa formal (directivos y profesores) puedan hacer mejor su trabajo.*

Los historiadores de las reformas educativas tienen cierta perspectiva acerca de los resultados de las múltiples reformas pasadas y los escollos que enfrentan. El investigador español Antonio Viñao<sup>1</sup> señala que hay una retórica transnacional común a las reformas, pues todas aducen el fracaso de reformas anteriores y la necesidad de adecuar la educación a los cambios recientes (la informática y el inglés, por ejemplo). Viñao considera que las reformas tienden a fracasar por su amnesia histórica. Enlista varias razones: se ignora la heterogeneidad de las condiciones reales de las escuelas (en México, la cantidad de escuelas multigrado y telesecundarias, por ejemplo); se importan reformas alejadas de la experiencia educativa local; se generan contradicciones entre los componentes de la propia reforma (como exámenes que miden aspectos distintos a los prescritos en los objetivos educativos). Advierte que hay reformas enunciadas en discursos inobjetables que ocultan los objetivos reales, como sacrificar la equidad en aras de una calidad educativa selectiva. Finalmente, Viñao indica que se tiende a legislar con la expectativa de lograr cambios totales a corto plazo, en lugar de consolidar cambios paulatinos —por ejemplo, digitalizar las escuelas con compras masivas de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a expensas de fortalecer la lectura—; se cree “en la

<sup>1</sup> Antonio Viñao Frago. *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*, Madrid, Ediciones Morata, 2002.

posibilidad de ‘una ruptura más o menos completa...’ [y] en la sustitución más o menos inmediata de las prácticas y de la realidad existentes por las que proponen”. Concluye que las reformas que pretenden reinventar la escuela sin tomar en cuenta la historia educativa nacional corren el riesgo de perder el patrimonio pedagógico acumulado y ganar poco a cambio.

Toda reforma se inserta en una compleja y larga historia de formación de culturas escolares y magisteriales particulares en la nación, incluso de las entidades, cada una con su propia lógica. Los supervisores, directores y maestros siempre se apropian parcialmente de lo nuevo desde lo que ya saben hacer, y lo moldean a las condiciones reales de trabajo en cada escuela. Esto no constituye una desviación de la reforma, sino que es la única manera en que una reforma se puede hacer realidad. La gran heterogeneidad de las condiciones escolares materiales y sociales –espacios, equipo, recursos, tamaños de grupos, personal, origen de los estudiantes– influye de manera central en lo que es posible y deseable hacer en la práctica.

Las recomendaciones recientes coinciden en poner atención en los *tiempos reales* necesarios para mejorar la calidad educativa. Las medidas tomadas según los tiempos políticos, marcados por las promesas de campaña y la urgencia de lograr resultados visibles y políticamente rentables a corto plazo, tienden a ser contraproducentes, pues interrumpen los procesos necesariamente largos de consolidación de las reformas en las escuelas. Por ejemplo, está comprobado que a mayor tiempo dedicado a la enseñanza académica, mejores son los resultados del aprendizaje. Sin embargo, se desperdicia tiempo en la logística y en los requerimientos formales de las nuevas reformas (documentación para gestionar y dar cuenta de la reforma, exámenes y evaluaciones excesivas) en lugar de dedicarlo centralmente a fortalecer el trabajo pedagógico de los maestros. La producción de programas y materiales didácticos en los tiempos perentorios de la política (siempre es posible producir libros al vapor, sin control de calidad, condición impensable

en la construcción de presas y puentes) explican la pésima calidad de la última “reforma integral de la educación básica” y las dificultades que ha enfrentado en la práctica. Es necesario retomar el proceso de modificación paulatina de los programas y materiales educativos a partir de información científica confiable, que caracterizó a las reformas educativas en los años noventa.

Para consolidar y mejorar la calidad educativa de las escuelas primarias en México es imprescindible seguir garantizando un conjunto de libros de texto de gran calidad y gratuitos para todos los estudiantes, pues sin duda ésta es la manera más efectiva de establecer un parámetro de calidad común para la educación nacional. Ningún “estándar” puede reemplazarlos como base para la enseñanza en primaria. La elaboración de estos materiales (textos y materiales multimedia) requiere contar con una coordinación responsable y la colaboración de numerosos educadores y expertos en instituciones públicas, a fin de garantizar tanto la veracidad de los contenidos como la adecuación de su presentación y solución didáctica a las etapas de desarrollo de los jóvenes aprendices. La industria editorial no está en condiciones de hacer la inversión que requiere el proceso de producción de los libros de texto gratuitos para primaria, ni de convocar a los mejores equipos nacionales para su elaboración, pues su tendencia siempre será reducir costos.<sup>2</sup> Por supuesto, el libro de texto gratuito no debe ser el único material al que tengan acceso docentes y alumnos, por lo cual la publicación y adquisición de materiales complementarios para cada aula seguirá siendo un acierto en el proyecto de mejorar la calidad educativa. Junto con ello, habría que formar y respaldar a autores en cada entidad federativa o zona, y promover a la industria editorial nacional para que publique materiales cercanos a la realidad histórica y cultural de los estudiantes y maestros.

<sup>2</sup> No pueden ser obra de uno o dos autores aislados, ni tampoco se pueden formar con pedazos de textos encargados a diversas manos, como ha sucedido en años recientes.

## LA NATURALEZA DEL TRABAJO DOCENTE

Para legislar en cualquier campo es necesario conocer la materia. En este caso, se requiere comprender la naturaleza del trabajo docente, eje de la reforma educativa en ciernes. Lo más importante es reconocer que el trabajo docente, como una labor cultural e intersubjetiva, no es equiparable a los trabajos propios de otros sectores, como el industrial o el de servicios.

En un proceso de producción industrial se pueden cuantificar con claridad las materias primas, el desgaste de la maquinaria, las operaciones necesarias, el número de horas de mano de obra requeridas, la cantidad de productos y el valor agregado debido al proceso de producción. Es posible medir la productividad y la rentabilidad de los procesos. Incluso, se pueden calcular con precisión las pérdidas y los costos unitarios, y es posible especificar estándares de calidad del producto en una rama determinada.

Sostengo que este esquema industrial no es aplicable en el caso de la educación (aunque se ha utilizado ese vocabulario). ¿Cuál sería la materia prima?, ¿las mentes y personalidades de los pequeños aprendices que deben moldear los maestros?, ¿los materiales que se gastan en el año? ¿Y el valor agregado?, ¿la cantidad de datos nuevos que logran almacenar en sus mentes, con garantía de que los identifiquen en los exámenes de opción múltiple? Hace décadas que se usa un índice de aprobación, reprobación y deserción de alumnos para medir la eficiencia terminal o rendimiento de los niveles o sistemas educativos. Sabemos, no obstante, que estas cifras son arbitrarias; un alto nivel de egreso no garantiza un mejor nivel de aprendizaje, y a menudo las autoridades establecen un porcentaje máximo de reprobación permitido para mejorar su “eficiencia”. Estos índices luego se utilizan como medida aproximada del “rendimiento de la inversión” en cada sistema o subsistema y, por lo tanto, se asigna menor presupuesto a las instituciones que más lo necesitan, con una lógica financiera que no corresponde al principio de la equidad educativa.

Lo más grave es atribuir el aprendizaje logrado por los alumnos a la acción del maestro en turno, en forma análoga al esquema de valor agregado en un proceso industrial como medida de “productividad”. Los cambios en los pequeños aprendices no son el resultado unívoco de las operaciones realizadas por los trabajadores de la educación en turno. No es posible contar cuántas “tuercas” logró el maestro colocar y apretar durante un año escolar. Lo que los alumnos aprenden responde a los efectos acumulados durante años en sus trayectorias personales y escolares. Esto no significa que los maestros no aporten nada, pero no son ellos los únicos responsables de los resultados.

La enseñanza es distinta a la producción industrial en otro sentido: no es un proceso que se preste a la competencia. El conocimiento producido no se distribuye entre los participantes de manera que se le otorgue más al que llega primero, sino que es multiplicado por ellos, pues el total puede ser apropiado por cada uno sin restarle nada a los demás. De hecho, la colaboración asegura mayor producción y ganancia para todos por igual; mientras más aprendan todos, más aprende cada uno. Por eso, la educación es un proceso esencialmente colectivo.

Otro esquema que se ha trasladado al campo educativo, pero que tampoco es equiparable, es el del mercado. En la venta de servicios hay clientes calificados por el monto de sus ingresos y el estilo de sus preferencias. El criterio de calidad en estos campos es el de la “satisfacción del cliente” en cada nicho. Si un servicio dado consigue la preferencia de los clientes en igualdad de circunstancias económicas, el producto que ofrece se considera de mejor calidad. La relación, desde luego, es mediada por una gran cantidad de factores, pero se supone que en una situación de mercado libre con múltiples proveedores, los que ofrecen el mejor producto permanecen y los demás se tendrán que retirar.

Este esquema tampoco es aplicable a la educación, aunque se ha empleado reiteradamente en las últimas décadas. ¿Quiénes serán los proveedores que concurren, si en pocos casos existen con-

diciones reales para que los padres o estudiantes escojan entre diferentes servicios escolares? ¿Quiénes se pueden considerar “clientes” en un sistema de enseñanza formal que obliga a los padres a matricular a sus hijos en las escuelas a las que pueden tener acceso? ¿Cómo se mediría la satisfacción del cliente, cuando lo que se cuantifica constantemente es la adecuación de éste a los requerimientos conductuales y cognitivos del sistema educativo? La población atendida asiste a la escuela y se somete a evaluaciones por obligación, no por opción. En los hechos, las políticas basadas en ofrecerles una opción (*choice*) a los padres han llevado a una enorme polarización de los servicios escolares por clase social, con una subvención pública a los sectores más favorecidos. En suma, los procesos educativos no pueden regirse con criterios empresariales.<sup>3</sup>

Si el proceso educativo no es equiparable a otros trabajos, ¿qué características distintivas tiene el trabajo docente? La enseñanza escolar es un trabajo particularmente difícil de describir, pues el maestro tiene que convencer a los jóvenes aprendices para que “quieran” aprender lo que según los programas oficiales están obligados a aprender (eso que se llama “motivación”), y quieran trabajar o participar en las actividades que les propone para que lo logren. Es decir, el maestro no puede realizar su trabajo sin la aceptación de los estudiantes. El trabajo del maestro consiste en seleccionar y organizar los materiales y conducir las actividades que pueden favorecer el trabajo de aprender que hacen sus alumnos, si éstos están de acuerdo. Y los buenos maestros lo logran con creces. Pero, además, como el aprendizaje es acumulativo y rebasa el tiempo y espacio escolar, no es un reflejo o una consecuencia lineal de la enseñanza; no hay una correspondencia precisa entre lo que hace el maestro y lo que aprenden los estudiantes. En otros términos, no

<sup>3</sup> Diane Ravitch ha escrito, desde su experiencia como subsecretaria de Educación estadounidense (1991-1993), acerca de la falacia de las políticas educativas elaboradas en analogía con un modelo empresarial. Diane Ravitch, *The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education*, Nueva York, Basic Books, 2010.

existe un proceso unitario de “enseñanza-aprendizaje”, como si uno fuera resultado directo del otro, sino *dos procesos* –enseñanza y aprendizaje– que en algunos momentos pueden confluir.

La tarea del docente se complica porque se encuentra entre las exigencias de un currículo obligatorio, producido mediante negociaciones entre numerosos actores externos, y las realidades individuales de los siempre diversos estudiantes que le tocan cada año escolar. Como dice Anne Marie Chartier,<sup>4</sup> la consigna formal –asegurar que *todos* los alumnos del grupo dominen *todos* los contenidos y competencias evaluables propuestos para el grado en un año escolar– de hecho es *imposible* de cumplir. Sin embargo, los maestros realizan todos los días este trabajo indispensable. Ante el dilema, hay dos salidas.

- Unos maestros toman la salida formal: “Me pagan para ‘enseñar’; expongo el contenido del programa, evalúo a los alumnos y premio con una calificación a los que lograron aprenderlo por ‘sus propios méritos’”. En este caso, las posibilidades de *simular* tanto la enseñanza como el aprendizaje son múltiples, y las favorecen ciertas prácticas escolares; entre otras, el exceso de exámenes.

- Otros maestros realizan el trabajo docente real: logran *convocar a los pequeños aprendices a realizar actividades y organizar su trabajo colectivo de tal manera que todos puedan aprender lo más posible, tomando en cuenta sus puntos de partida*. Esta labor requiere paciencia, creatividad, tacto pedagógico y claridad en las explicaciones, así como mucha lectura y preparación fuera de la jornada de trabajo. Requiere la disposición y capacidad de coordinar los esfuerzos de múltiples actores en un proceso colectivo de trabajo cultural que beneficia a todos.

Enseñar es coordinar al grupo de pequeños aprendices cautivos para que quieran aprender lo que deben aprender, con los recursos disponibles: libros, medios, imágenes, cuadernos, diagramas

<sup>4</sup> Anne Marie Chartier, *Enseñar a leer y escribir*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

y textos. Es usar la propia voz para tender puentes entre los conocimientos culturales del entorno de los niños y los nuevos conceptos y contenidos. Es organizar el trabajo colectivo y garantizar las condiciones, incluyendo la calma y el orden, para que todos los niños puedan trabajar y aprender. Sólo con experiencia frente a grupo se aprende a conseguir el consentimiento de los alumnos y a coordinar simultáneamente el propio trabajo y el de los estudiantes en todas sus dimensiones: físicas, emotivas, valorativas y cognitivas. Este esfuerzo y pericia no se puede medir con pruebas de papel y lápiz.

En la actualidad, explica Chartier,<sup>5</sup> los maestros necesariamente tienen que seleccionar lo más significativo (para ellos y sus estudiantes) de los programas de enseñanza que han acumulado un exceso de contenidos, objetivos, pretensiones y orientaciones (pues cada reforma agrega más, sin quitarle a los anteriores) imposibles de cubrir en el tiempo disponible, mucho menos de enseñar a fondo al grupo de jóvenes aprendices a su cargo. Es decir, los maestros o cubren el programa superficialmente, logrando que los alumnos acumulen las incomprendiones y dudas que llevarán al siguiente grado, o se toman en serio el trabajo de conseguir que los estudiantes crezcan y aprendan a partir del lugar en que se encuentran y en correspondencia con el contexto sociocultural.

La calidad del trabajo docente depende de condiciones materiales e institucionales favorables. En el sistema educativo mexicano se realiza en condiciones –espacios, equipos, recursos, apoyos, permanencia, relaciones sociales, condiciones alimentarias y de salud– muy desiguales. Un requisito fundamental de las políticas tendientes a mejorar la calidad de la educación sería asegurar una distribución más equitativa de los recursos y de las condiciones básicas en las que maestros y estudiantes tienen que realizar los trabajos de enseñar y aprender. Los maestros requieren recursos mínimos adecuados para poder enseñar; muchas escuelas reciben

<sup>5</sup> *Ibid.*

un exceso de “nuevas tecnologías”, sin contar con los materiales y el equipo básico de los salones, así como un juego de libros de texto para cada niño, entregado de manera oportuna y completa.

La enseñanza requiere *tiempo*. Viñao nos recuerda que la tarea de los profesores “se caracteriza por la presión opresiva, exigente, de lo inmediato, de las contingencias y vicisitudes ocasionales. [...] exigencias que coinciden en el tiempo, que son impredecibles y que surgen o se plantean sobre la marcha en función de los requerimientos, condiciones y necesidades particulares de cada contexto y momento”.<sup>6</sup> Por ello –todo maestro lo sabe– el tiempo se convierte en el recurso más valioso y más escaso; sin embargo, múltiples exigencias externas demandan tiempo que se le resta a la actividad de la enseñanza: reuniones, atención a padres y superiores, corrección de trabajos y llenado de “cada vez más copiosos y detallados documentos prescritos por la administración”.<sup>7</sup>

En la educación formal, el tiempo tiene límites fijos: *el reto principal de toda propuesta para mejorar la calidad es garantizar que el tiempo disponible se dedique prioritariamente a la enseñanza*. Tanto las pretensiones de agregar contenidos en cada reforma como la cantidad de trabajo extraenseñanza que generan las reformas (informes, reuniones, supervisiones, evaluaciones y demás) le restan tiempo al de por sí ya corto año escolar. La legislación y el presupuesto, así como las medidas administrativas, deben propiciar que el tiempo laboral se dedique a la enseñanza. La extensión de la jornada escolar en todas las escuelas sería un avance, siempre y cuando no se empiece a llenar de otras actividades.

Ser buen maestro se aprende sobre todo en la práctica y requiere largos años de experiencia. Los maestros (como los médicos, los ingenieros, los abogados) acumulan un saber profesional en el trabajo, que no se transmite –no se puede transmitir– en la formación universitaria. Tampoco se puede improvisar esta expe-

<sup>6</sup> Viñao Frago, *op. cit.*, pp. 74-75.

<sup>7</sup> *Ibid.*

riencia, ni se puede sustituir con la contratación de personal temporal, a destajo (*outsourcing*) y con bajo sueldo (aunque esto de hecho se está haciendo). Sin embargo, el ingreso al servicio docente generalmente no contempla un periodo de formación en la práctica al lado de maestros con mayor experiencia, como es el caso de otras profesiones. En México, las condiciones de formación y de contratación impiden el acompañamiento a los jóvenes maestros que ingresan al servicio. La tendencia de “lanzar al ruedo” a los nuevos maestros, mandándolos a las escuelas más alejadas y a los grados más difíciles, más que formarlos tiende a desanimar a muchos jóvenes que en otras condiciones institucionales podrían llegar a ser buenos docentes.

Es necesario reconocer que el magisterio en nuestros países conforma un conjunto sumamente heterogéneo, y que los maestros trabajan en escuelas de muy diversas condiciones y recursos, enfrentados a cambios sociales profundos que han modificado sus condiciones de trabajo y sus relaciones con los estudiantes.<sup>8</sup> Evaluar con la misma vara a todos por igual sería cometer una gran injusticia.

#### REFORMAS EDUCATIVAS: LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS RECIENTES EN MÉXICO

Situemos la discusión en el contexto mexicano. A partir de un estudio que realicé en 2011, aportaré algunos resultados sobre las reformas educativas anteriores. En esa investigación hice observaciones de una a tres horas en 24 grupos de cuarto y quinto grado de primaria, en escuelas que había visitado hacía unos 30 años. Advierto que los resultados no pueden generalizarse, pues el estudio se realizó en escuelas de dos municipios contiguos en el centro del país; sin embargo, tampoco se trata de escuelas o grupos ex-

<sup>8</sup> Juan Carlos Tedesco y Emilio Tenti Fanfani, *Nuevos docentes, nuevos tiempos*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-Buenos Aires, 2002.

cepcionales, pues los maestros trabajan en condiciones normales y bajo las directivas comunes que emanan de la Secretaría de Educación Pública, en escuelas semiurbanas, completas, relativamente estables.

La primera conclusión ha sido que eran claramente perceptibles algunas huellas de las reformas educativas emprendidas durante estos 30 años (1980-2010). Muchas son positivas; sin duda, se ha logrado que los niños lean más y más variado (gracias a la colección Los Libros del Rincón) durante el tiempo de clase, y que escriban más textos con sus propias palabras, aunque la tendencia al “corte y pega” de información obtenida en internet constituye un retroceso en este logro. Hay mayor inclinación a que los chicos comprendan el sentido de las operaciones y resuelvan los ejercicios de los libros de texto sin recurrir a los términos introducidos en los años setenta (los conjuntos, por ejemplo). Encontré mucha evidencia de “experimentos” y actividades científicas, la mayoría realizados con materiales reciclables y sustancias domésticas, y que mostraban bastante creatividad. En estos grados se ha aceptado como normal que reciban información sobre la reproducción sexual humana, tema que en los años ochenta todavía encontraba grandes resistencias de padres y profesores.

En el área de historia muchos grupos hacen uso constante de líneas de tiempo colocadas en las paredes, y los chicos recurren a dibujos y relatos para expresar lo aprendido e investigado, aportando saberes obtenidos de muy diversas fuentes, desde los abuelos hasta las redes sociales. Todos estos logros reflejan lo mejor de los libros de texto gratuitos elaborados en los años ochenta y noventa, utilizados hasta el año 2010 en quinto y hasta 2011 en cuarto grado. De hecho, los libros de texto siguen siendo el instrumento fundamental que guía a los maestros hacia una enseñanza de igual calidad para todos los alumnos de primaria, aunque también contienen textos incomprensibles para niños que por sus particulares experiencias no comparten los referentes que presuponen los libros.

Es clara también una tendencia importante a atender las reglas de la convivencia cívica, incluyendo mayor conciencia de la equidad de género y del valor de la diversidad, que han recibido atención en las últimas décadas. Éstos no son logros menores, sino fruto del esfuerzo de centenares de reformadores, educadores, formadores de maestros, autores, técnicos, directores y maestros comprometidos con entender y poner en práctica lo mejor de las reformas curriculares de los últimos años. Los discursos “críticos” de la escuela pública rara vez reparan en este patrimonio pedagógico de la primaria mexicana.

Pero también observé aspectos preocupantes, algunos que considero efectos de las reformas más recientes:

- Pese a la expectativa depositada en el enfoque de las “competencias”, como una manera de garantizar la formación integral de conocimientos, habilidades y actitudes, de lograr aprendizajes útiles en la vida, el efecto de este enfoque en la práctica es preocupante. Se nota una tendencia, particularmente en los maestros más jóvenes, hacia la dispersión y el vaciamiento del contenido académico. El vínculo entre competencias y conocimientos no ha quedado claro en los nuevos programas y libros de texto. Al atender la consigna de formar a los alumnos para que puedan “investigar”, “leer”, “expresar”, “sintetizar en cuadros sinópticos”, “debatir”, etcétera, se pierden de vista los contenidos efectivamente leídos, aprendidos y validados en el proceso, y toda versión o extracto de texto vale lo mismo. En no pocos ejercicios y debates se copian, repiten y legitiman conceptos erróneos o incomprensibles obtenidos en los medios, sin que sean aclarados por los maestros.

- Se ha reducido el tiempo efectivo de clase de los maestros de grupo responsables de las materias académicas básicas (Español, Matemáticas, Ciencias Naturales, Historia y Geografía), con el agregado de materias, sin duda valiosas en sí mismas, a cargo de maestros especiales que interrumpen las clases para “sacar a los niños” a hacer actividades artísticas, tecnológicas, deportivas, de salud, de inglés y de computación. Los horarios de estas materias responden

más a los intereses de los maestros implicados que a una planeación sensata, y tienden a fragmentar las clases de las materias académicas. Esto sucede en las escuelas más favorecidas, pues aquellas que aún tienen grupos de dos o tres grados con un maestro, cumplir con tales programas adicionales resulta ser, por el contrario, imposible. La situación podría mejorar con la extensión de las escuelas de tiempo completo, siempre y cuando no se agreguen aún más materias y contenidos al programa.

- Los maestros de grupo atienden, además, un exceso de programas y materiales especiales que compiten con los contenidos de los programas básicos por el escaso tiempo de enseñanza. Aunque los maestros más experimentados pueden aprovechar de manera selectiva los múltiples materiales distribuidos por diversas dependencias (desde la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto Federal Electoral, hasta el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y el Banco de México), los maestros difícilmente pueden navegar entre la constante oferta de información y soluciones milagrosas promovidas por las diversas dependencias gubernamentales y empresas particulares. Difícilmente pueden consolidar los saberes y habilidades centrales de su profesión al tener que aplicar, a veces por compromisos del director o las autoridades de la zona, una gama de propuestas didácticas, la mayoría de tipo marginal (reciben cursillos de todo, desde papiroflexia hasta autoimagen, y múltiples paquetes didácticos presentados como panaceas). Existe cierto consenso de que los maestros de grupo se sienten rebasados por la creciente dispersión y multiplicación de la oferta educativa.

- La llamada *articulación* de la primaria con la secundaria, como afirman varios investigadores, ha producido una *secundarización* de la primaria, visible en el nivel casi incomprensible de algunos textos actuales, pero sobre todo en la exigencia de manejar formas abstractas de representación de los contenidos que son inadecuadas para el nivel primario, como producir “cuadros sinópticos” de textos mal leídos y poco explicados por los maestros. El tiempo,

recurso escaso, se va en dibujar las “llaves” y “tablas” y en practicar la copia o el “corte y pega” de los textos retomados con escasa comprensión. Esta tendencia, hay que subrayarlo, es aún más grave en aquellas escuelas en que los niños hijos de campesinos y hablantes de lenguas indígenas deben batallar con aprender –y someterse a exámenes– en una lengua que apenas empiezan a comprender. Aunque no lo he observado, podría suceder algo similar con la *primarización* del nivel preescolar.

- Se constata la poca o nula utilidad de los equipos de cómputo en el aula. Abundan los equipos de Enciclomedia obsoletos y sin conexión a internet e incluso equipos portátiles inutilizables en las aulas de medios. La queja constante es la dificultad para obtener el apoyo técnico, a fin de mantener en funcionamiento los equipos disponibles, y sólo suelen funcionar y tener conectividad aquellos que se encuentran en la dirección de las escuelas para usos administrativos. Incluso donde funcionan los equipos en las aulas, suelen convertirse en un medio de distracción para los niños más que ser un apoyo real para la docencia, pues tomar el tiempo para localizar información pertinente para contestar la pregunta de un alumno lleva a los maestros a navegar por mil sitios y perder un valioso tiempo de clase, así como la atención del grupo. Es inimaginable lo que harán los maestros con un grupo de 30 chicos de quinto o sexto grado, cada uno con su propia tableta; si además cuentan con conexión a internet, la dispersión será total. Podría ser más sensato habilitar los salones de medios; sin embargo, sería grave que estos equipos desplazaran a la biblioteca escolar, como ha sucedido en algunas escuelas. Por otra parte, probablemente no evitaría la constante tarea de “investigar” en internet, práctica usual que genera, para las familias, uno de los muchos costos ocultos de una educación supuestamente gratuita.

- Entre todos estos problemas también se encuentra una tendencia a “preparar para las pruebas de ENLACE [Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares]”. Este debatido efecto perverso de los exámenes de opción múltiple, que reducen

el amplio espectro de lo educable a los estrechos límites de lo “examinable”, sin duda también preocupa. Se nota el efecto de estos exámenes en algunas prácticas cotidianas; por ejemplo, donde antes los cuestionarios dictados pedían que los alumnos buscaran la respuesta en el texto, ahora se dictan preguntas con respuestas preestablecidas de opción múltiple. En algunas clases se ejercitan las frases sintéticas y los términos codificados propios de estas pruebas, en lugar de propiciar la discusión amplia de lo que piensan y saben de por sí los niños. Sin embargo, esa tendencia también compite por el tiempo con todas las demás prácticas y exigencias, por lo cual a veces (afortunadamente) ni siquiera permite realmente entrenar a los estudiantes en resolver mejor los exámenes de ENLACE o de ingreso a la secundaria.

- La sensación que deja este panorama es de un agotamiento por y de las reformas. No son tiempos propicios para pretender nuevamente hacer un borrón y cuenta nueva, con un discurso reiterado de “ahora sí tenemos la solución a todos los males de la educación”. Posiblemente lo mejor sería reducir el número de programas especiales y exigencias formales, y devolver un margen real de decisión a los directores de cada escuela y a los maestros de cada grupo para que puedan hacer mejor su trabajo.

En resumen, lo más grave parece ser el dispendio del recurso más valioso, el tiempo, en una cantidad de exigencias que rebasa con mucho las posibilidades reales de que sean atendidas por los maestros. El tiempo escolar es escaso y está fragmentado, con cada vez mayor cantidad de programas y contenidos que compiten por tener un lugar en la jornada escolar. Si algo pueden aportar las visiones empresariales, sería el de tomar en serio una estimación de los tiempos que requieren las múltiples tareas que se espera que completen los maestros. Si se quiere realmente respetar la profesionalidad de los maestros, habría que darles la oportunidad de defender y jerarquizar su tiempo laboral para la tarea central, la enseñanza.

Si bien un gran número de discursos críticos resaltan el ausentismo de los maestros por su atención a tareas sindicales y políticas de diverso cuño (incluyendo el oficial), lo que asombra en la actualidad es un nuevo tipo de ausentismo: el *ausentismo interno* (así lo he denominado), donde el abandono de los grupos por los maestros (sobre todos los jóvenes) ocurre porque tienen que dar su apoyo para el constante llenado de formularios administrativos en las computadoras de la dirección escolar (tareas que los directivos y sus ayudantes no tienen tiempo o capacidad para realizar). Cualquier nueva reforma amenaza con multiplicar este tipo de ausentismo cuya única causa es la propia administración escolar local, estatal y federal.

El efecto de las reformas educativas recientes sobre los maestros es grave. Se encuentran abrumados por la cantidad de programas, distraídos por las demandas administrativas, y atosigados por agentes de múltiples organizaciones y empresas que llegan a las escuelas. Por la sobrecarga de los programas se ven obligados a navegar entre múltiples fuentes de información, muchas de ellas de calidad cuestionable (por ejemplo, la pésima enciclopedia *Encarta*), sin tener una guía confiable para lo que se espera que enseñen. Y están hartos de reformas.

#### NO OBSTANTE, HAY MUCHOS MAESTROS EXCELENTES

Los discursos que circulan en días recientes tratan a todos los maestros por igual: los descalifican y los culpan de todos los males de la educación y de la sociedad, como si la educación fuera la causa única de las crisis que atravesamos. Se responde, al contrario, con elogios a la labor del maestro en abstracto, sin hacer distinción alguna. Ninguno de estos caminos nos ayuda a examinar las condiciones y los desempeños reales de los maestros como trabajadores de la educación pública.

A continuación intentaré ofrecer una apreciación basada en la observación de los maestros en el estudio referido, mediante una

clasificación<sup>9</sup> que no es jerárquica sino cualitativa, y que deja entrever algunos de los problemas a los que se enfrentan quienes pretenden mejorar la calidad educativa.

La investigación cualitativa basada en la observación directa en clase, cuyo fin es comprender cómo se realiza el trabajo docente, no se puede hacer bajo una lógica de fiscalización. Tal actitud aporta sólo una larga lista de lo que *no* se observó, lo que el maestro *no* hizo durante la hora de observación. Este tipo de observación (que también se ha recomendado como método de evaluación del desempeño docente) ofrece muy poca información del trabajo real de los maestros frente a grupo, y los problemas que enfrentan en diferentes condiciones y subsistemas. Las observaciones cualitativas –como las que realicé– intentan describir lo que cada maestro *sí* hace durante una sesión completa y apreciar las muestras de su trabajo que se pueden observar en el salón. A partir de estas observaciones, ofrecí una clasificación de los 24 maestros –de cuarto y quinto grado– que puede ser pertinente para la tarea de evaluar el desempeño docente.

- Una tercera parte de los docentes son excelentes en lo que hacen: coordinar el trabajo de los jóvenes aprendices, explicar bien el contenido académico y permitir que sus alumnos piensen y se expresen. Lo interesante es que son muy diferentes entre sí, tanto en su práctica docente como en sus trayectorias sociales y profesionales. Tienen diferentes edades, estilos y preferencias, aunque en general tienen más de cinco años de experiencia laboral acumulada en el nivel primario. Algunos cuentan con estudios normales anteriores a la reforma de los años noventa, otros con licenciaturas en educación y uno cursó otra carrera, aunque es hijo de familia de maestros. Algunos estaban próximos a la jubilación; otros a media carrera. Confían sobre todo en su experiencia de años y en los consejos de sus colegas. Conocen y usan centralmente los libros de texto oficiales, pero incorporan muchos otros recursos. Integran selec-

<sup>9</sup> Desde luego, otras clasificaciones son posibles, y permitirían examinar otras facetas del trabajo docente.

tivamente las novedades educativas que se presentan año con año. Son y se sienten profesionales, aunque pocos están inscritos en el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM). No toman muchos cursillos, pero sí buscan información y lecturas en los aspectos centrales de las áreas académicas de la primaria. Logran el respeto de los alumnos y a la vez tratan con respeto a éstos, y sobre todo disfrutan el trabajo con el grupo.

- Una cuarta parte son maestros regulares, cumplidos con su trabajo, logran organizar al grupo, pero muestran menor esfuerzo o iniciativa en las clases académicas. En este grupo hay docentes que tienden a asumir algunas de las múltiples tareas que genera la vida escolar más allá del trabajo de enseñanza frente a grupo: se encargan de las comisiones de cooperativa, acción social, deportes, clubes, bibliotecas, danzas, celebraciones cívicas y escolares, entre muchas otras tareas, y muestran iniciativa en estas actividades, las cuales, sin embargo, los distraen del trabajo cotidiano de la enseñanza. Como los del grupo anterior, tienen muy diversos niveles y tipos de formación; algunos cuentan con trayectorias que los han llevado a cambiar de nivel o modalidad educativa. Estos maestros tienden a ser los que acumulan puntos con cursillos o actividades que les permitan ingresar y ascender en el PNCM. Varios ponen a prueba algunas de las novedades pedagógicas introducidas en los programas o cursos de formación; sin embargo, en general muestran menor compromiso con los contenidos académicos que con los nuevos medios y las dinámicas grupales. Algunos utilizan sus relaciones gremiales para ascender a puestos donde no tengan que estar frente a un grupo.

- Una quinta parte son maestros cuya escasa experiencia se observa en las dificultades que tienen para convencer a los estudiantes de que se involucren en las actividades de la clase. Aunque algunos no cuentan con formación en educación, muchos están bien preparados, cursaron una licenciatura o incluso un posgrado, son lectores de libros profesionales y manejan fácilmente las TIC. Pueden tener mucha iniciativa y buenas ideas para la enseñanza, pero

aún no han logrado la experiencia suficiente para poder convocar a todos los jóvenes aprendices a entregarse a las actividades propuestas. Requieren apoyo para aprender a manejar al grupo sin sacrificar la meta de favorecer la participación de los chicos. Ningún examen identificaría sus necesidades específicas; ninguna cantidad de cursillos resolverá sus dificultades, pues requieren tiempo y el acompañamiento de maestros experimentados.

- El resto se divide en dos grupos. Unos son maestros que no muestran interés o gusto al trabajar frente al grupo y reducen al mínimo su labor de enseñar, encargando tareas rutinarias o sin sentido. Esta conducta se esperaría de parte de quienes estudiaron otra carrera y heredaron la plaza, pero también hay quienes obtuvieron el título de licenciatura en educación sin querer realmente ser docentes.<sup>10</sup> Algunos de éstos efectúan otros estudios y buscan activamente otra ocupación. Por otra parte, con un perfil distinto, se encuentran algunos maestros mayores que posiblemente fueron buenos en su época, pero que ahora se muestran simplemente cansados del arduo trabajo con el grupo escolar. No han encontrado otra oportunidad laboral y tampoco cuentan con una perspectiva de retiro digno.

- Finalmente, aunque no los encontré en las escuelas visitadas, sin duda hay algunos maestros que abusan de su poder y de la seguridad en la plaza laboral, como si tuvieran un fuero para cometer atropellos o lucrar con su posición. A estos maestros, huelga decir, ningún examen o evaluación del desempeño docente logrará identificar; se requiere, en cambio, una transformación mayor: el funcionamiento adecuado de nuestro sistema jurídico.

Es evidente que la aplicación de exámenes de conocimiento a los docentes no permitirá distinguir entre estos grupos de maestros. En cualquier categoría podría haber maestros capaces de pasar con creces el examen, así como maestros cuya formación normalista o universitaria no corresponde a las preguntas planteadas

<sup>10</sup> En el gremio se dice: “Hay títulos sin maestro, y también maestros sin título”.

en el examen de ese año. Si bien uno podría esperar un umbral mínimo de manejo de los contenidos a enseñar, éste es un problema que debiera encararse en los procesos de formación y titulación docentes. La aplicación de exámenes tendría el efecto de premiar la formación diferencial de los maestros, pero no evaluaría el desempeño real ni el comportamiento ético que demuestran como docentes. Llenaría las aulas de jóvenes provenientes de carreras en las que aprendieron a pasar exámenes, pero sin interés y sin experiencia en el trabajo docente con grupos.

La calidad docente mostrada en el aula tampoco parece correlacionarse con los años o tipos de formación de los maestros, ni con los cursillos acreditados y los libros leídos, de una manera lineal que permitiera establecer un parámetro fijo de evaluación. Parecería responder a otro tipo de factores, difíciles de apreciar incluso en la observación de clases, como la inaprehensible calidad de *vocación*, es decir, una decisión preferente por la docencia como profesión, los años de experiencia y el gusto por el trabajo con los niños y jóvenes, combinados con buenos niveles de energía y de salud general.

El desempeño docente también depende de las condiciones en las que trabajan los maestros. Dos merecen ser destacadas. Por una parte, es claro, a partir de las investigaciones, que el tamaño del grupo influye significativamente en la calidad docente. Este índice ha mejorado a lo largo de tres décadas; sin embargo, sigue habiendo una distribución desigual de alumnos por maestro en el sistema. La reducción del número de alumnos que atiende cada maestro (grupos más pequeños de preescolar a secundaria, y menos grupos a atender en secundaria) depende de la asignación de más maestros al trabajo con grupos. Segundo, hay un claro beneficio derivado de trabajar en un ambiente colegiado, con un buen director. En este sentido, los maestros en escuelas unitarias se encuentran en una situación grave de aislamiento, condición que no deben sufrir los recién ingresados al servicio. Los maestros de escuelas unitarias o multigrado —cerca de la mitad de las primarias del país— de he-

cho requieren una atención específica y urgente por las características particulares del trabajo docente en esos planteles.

Cuenta aparte son los directores de las escuelas, un grupo también heterogéneo. Me llamó la atención la feminización del cuerpo de directores, pues cinco de siete eran mujeres, frente a un casi monopolio masculino del puesto hace 30 años. La orientación pedagógica, producto de su propia experiencia frente a grupo, y la atención a las condiciones de la escuela que brindan los directores cuentan mucho en la calidad de la educación que reciben los chicos. En las escuelas visitadas hubo diversos tipos de directores. Algunos ya tenían años de experiencia y eran reconocidos por sus méritos en la tarea de “levantar escuelas” que por alguna razón se habían abandonado. Otros se dedicaban a conseguir apoyos oficiales y sociales, y hacer lucir la escuela, aunque no se percibía su presencia en las aulas. Algunos dedicaban más tiempo a las relaciones sindicales, dejando la escuela en manos de otros docentes. Para llegar a la dirección es posible que las mujeres hayan tenido que hacer mayores méritos; tres contaban con estudios de posgrado y tendían a atender más la conducción del trabajo pedagógico.

La gestión de las escuelas ha devenido cada vez más difícil, en gran medida por la cantidad de programas y proyectos que se encargan a los directores. En una escuela adscrita al Programa Escuelas de Calidad la planeación del trabajo tanto al interior de las aulas como en la escuela en general requería mayor manejo de información y de programación de los recursos, así como el logro de acuerdos con los padres de familia, pues aun con el dinero otorgado era necesario pedirles “cooperaciones” para terminar las obras programadas e instalar el equipo obtenido. La relación de los directores con los maestros de grupo era variable: algunos lograban defender efectivamente el tiempo para la enseñanza, pues se dedicaban a atajar propuestas externas de todo tipo, desde las de los agentes de venta hasta las solicitudes de participación sindical. En otros casos, el director abría la puerta a proyectos que incidían en el tiempo de aula y limitaban el cumplimiento de los programas.

No encontré una relación directa entre los excelentes maestros y la dirección de la escuela, pues en cada escuela hubo por lo menos un profesor sobresaliente en cuarto o quinto grado, generalmente reconocido por sus superiores. La distribución parecía ser más bien al azar, aunque es posible que al interior de los centros escolares la asignación de grados difíciles (por ejemplo, el quinto) a los mejores maestros sea un criterio utilizado por los directores más identificados con la tarea educativa. Por otra parte, ciertamente el grado de integración colegiada de los docentes logrado en cada escuela reflejaba la calidad de la dirección y repercutía a su vez en la calidad general de la educación que reciben los estudiantes en determinada escuela. Los padres de familia parecían percibir esta diferencia con bastante claridad.

### ¿CÓMO EVALUAR A LOS MAESTROS DE MANERA JUSTA? UN DILEMA INTERNACIONAL

Crear un sistema nacional de evaluación impone la obligación de conocer los resultados que han tenido diferentes modelos en otros países. A estas alturas hay un creciente consenso internacional en el sentido de que los exámenes estandarizados de papel y lápiz aplicados a los maestros o estudiantes no son el instrumento más efectivo para evaluar el desempeño docente y mejorar la calidad educativa, pues son múltiples los factores que contribuyen a los resultados que arrojan. Los exámenes estandarizados de aplicación universal tienen un amplio margen de error cuando se quieren usar como medida del desempeño individual (en lugar de para realizar diagnósticos del sistema educativo por muestreo).

En primer término, todas las experiencias de administración de exámenes en un sistema de “alto impacto” (*high-stakes*), es decir, con consecuencias para la trayectoria escolar de los alumnos, la situación laboral de los docentes o la valoración social de cada escuela, han mostrado propiciar múltiples mecanismos de co-

rrupción y distorsión: abundan las formas de hacer trampa, como seleccionar a los estudiantes que se someterán al examen, modificar los parámetros de calificación para aparentar logros, anticipar o incluso dictar de antemano las respuestas a las preguntas, entre muchas otras prácticas. Esto se ha constatado en un alto porcentaje de los resultados en diversos distritos de Estados Unidos,<sup>11</sup> así como en muchos otros países. En México, este fenómeno es uno de los factores que explican la mayor validez relativa de los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (Excale) del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, aplicados por muestreo y sin consecuencias, en comparación con los de ENLACE, de aplicación universal y con consecuencias fuertes. Hay que anotar que el país que ha resultado más favorecido en las evaluaciones del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos, Finlandia, no aplica exámenes nacionales a los estudiantes antes de los 16 años.

Múltiples investigaciones de corte cuantitativo han mostrado que los resultados de los exámenes de conocimiento aplicados a los estudiantes no siempre se correlacionan con la calidad docente medida por otras vías.<sup>12</sup> Un efecto grave es que esos exámenes propician la fuga de maestros hacia las escuelas más favorecidas, con estudiantes de nivel socioeconómico más alto; además, la tendencia de los maestros y las escuelas es excluir a estudiantes problemáticos de sus aulas. Frente a esta conclusión, se han propuesto y ensayado otras opciones de evaluación que sean más justas. Figura centralmente la tendencia a determinar “el valor agregado” al aprendizaje de los alumnos por cada maestro en turno, según

<sup>11</sup> Jesse Rothstein y William J. Mathis, “Review of *Have we identified effective teachers? And a composite estimator of effective teaching: culminating findings from the Measures of Effective Teaching Project*”, en Jesse Rothstein y William J. Mathis, *Review of two culminate reports from the met Project*, Boulder, Colorado, National Education Policy Center, enero de 2013; Diane Ravitch, *op. cit.*

<sup>12</sup> Jerome V. D’Agostino y Sonya J. Powers, “Predicting teacher performance with test scores and grade point average: a meta-analysis”, en *American Educational Research Journal*, vol. 46, núm. 1, marzo de 2009, pp. 146-182.

medidas al inicio y al final del año escolar.<sup>13</sup> Se ha señalado, sin embargo, que es muy difícil elaborar exámenes que sean equivalentes para aplicar en dos momentos del año escolar, y que tienen un margen de error del orden del 30%.<sup>14</sup> Esta opción también duplicaría el costo de la evaluación y no lograría corregir el problema básico de favorecer a los estudiantes más privilegiados y propiciar así el movimiento de los buenos maestros hacia las escuelas con mejores condiciones socioeconómicas.<sup>15</sup>

Una tendencia que se manifiesta en muchos distritos escolares de Estados Unidos –recomendada en fecha reciente por la Fundación Gates– es combinar diversas medidas: no aplicar a los estudiantes únicamente exámenes de “valor agregado”, sino también llevar a cabo la calificación del desempeño docente en clase por observadores y mediante la opinión de los propios estudiantes, entre otras acciones.<sup>16</sup> Se critica el uso de una calificación única de

<sup>13</sup> John P. Papay, “Different tests, different answers: the stability of teacher value-added estimates across outcome measures”, en *American Educational Research Journal*, vol. 48, núm. 1, febrero de 2011, pp. 163-193.

<sup>14</sup> Peter Z. Schochet, y Hanley S. Chiang, *Error rates in measuring teacher and school performance based on student test score gains (NCEE 2010-4004)*, Washington, DC, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance/Institute of Education Sciences/U.S. Department of Education.

<sup>15</sup> Daniel F. McCaffrey, *Do value-added methods level the playing field for teachers?*, Nueva York, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 2012 (What We know Series). Disponible en: <<http://eric.ed.gov/PDFS/ED537436.pdf>>.

<sup>16</sup> El estudio realizado por la Fundación Gates (el Measures of Effective Teaching: [http://www.metproject.org/downloads/MET\\_Ensuring\\_Fair\\_and\\_Reliable\\_Measures\\_Practitioner\\_Brief.pdf](http://www.metproject.org/downloads/MET_Ensuring_Fair_and_Reliable_Measures_Practitioner_Brief.pdf)), hizo varios análisis con una muestra de 3000 maestros voluntarios. De ahí recomienda emplear una combinación de exámenes a estudiantes, observaciones calificadas y la opinión de los alumnos para evaluar a los maestros. Aunque sugiere usar resultados de valor agregado por exámenes de conocimiento y otras medidas de logros cognitivos, sus resultados han provocado polémica. Las observaciones directas sólo son confiables, se dice, si son realizadas en dos ocasiones y por tres observadores independientes. La evaluación de los maestros por sus estudiantes fue un buen predictor de la calidad docente en este estudio. Sin embargo, todo esto eleva muchísimo el costo y tiene sentido sólo para retroalimentar a los profesores. En general, la metodología propuesta es cara y tiene poca posibilidad de ser replicado en todo un sistema.

“valor agregado”, pues no reconoce las diferentes dimensiones que componen la calidad del desempeño docente, incluyendo el logro de los objetivos personales, sociales y culturales –y no sólo cognitivos– de la enseñanza. Aunque este estudio pretendió ofrecer un mejor conjunto de instrumentos de evaluación del desempeño, también ha sido criticado debido a que se realizó con un conjunto de sujetos voluntarios que no eran representativos de la diversidad de maestros y alumnos, en particular de los sectores educativos más problemáticos; además, las evaluaciones no tuvieron consecuencias para los docentes que participaron en ellas.<sup>17</sup>

En Estados Unidos, y crecientemente en otros países, hay un consenso de que la evaluación del desempeño docente debe ir mucho más allá de la simple medición de contenidos. Se buscan sistemas de apreciación de la práctica docente, basados en evidencias múltiples de varias dimensiones de la docencia, cercanos a las instituciones de formación docente, que involucren a los supervisores, directores y maestros formadores. Además, los sistemas de evaluación deben ser “viables, creíbles, aceptables, legales y costeables”.<sup>18</sup>

Una alternativa sugiere que cada maestro construya su propio portafolio con evidencia de su desempeño docente, como lo hacen los académicos. Sin embargo, esto lleva a la multiplicación de certificados, constancias y otras evidencias visibles, como fotos o videos, producto de cierto tipo de actividades extracurriculares que no son centrales en la tarea de la enseñanza en aula, la cual deja poca evidencia directa. Otras alternativas descansan en la evaluación por pares, lo cual por lo menos coloca la evaluación en manos de los maestros, considerados como profesionistas. No obstante, en nuestro medio podría tener la desventaja de poner en competencia a los docentes de una escuela o zona, en lugar de propiciar su colaboración para mejorar el trabajo colegiado. Se propone la participación de los propios estudiantes y padres de familia, cues-

<sup>17</sup> Rothstein y Mathis, *op. cit.*

<sup>18</sup> Criterios establecidos por el organismo estadounidense National Board for Professional Teaching Standards.

ción que tal vez tendría pocas posibilidades de realizarse de manera justa y libre de manipulaciones por parte de las autoridades educativas. Sin embargo, algún nivel de participación deberían tener tanto los estudiantes como los padres en un proceso de evaluación del desempeño de sus escuelas.

Por último, hay estudios que muestran que la evaluación por los maestros-formadores que acompañen las prácticas iniciales de los nuevos maestros durante su formación o al inicio del trabajo, puede ser mejor predictor de su futuro desempeño como docentes, por encima de los resultados de exámenes de conocimiento a los estudiantes.<sup>19</sup> Esto indicaría una alternativa de evaluación para el ingreso de nuevos maestros al servicio.

La pregunta central parece ser no sólo si es posible encontrar medidas justas del desempeño docente, sino qué tanto los sistemas empleados –basados en exámenes estandarizados universales, cuyos resultados se usan para jerarquizar los servicios educativos, determinar el ingreso, la promoción, los estímulos y la permanencia, e incluso para subvencionar o clausurar escuelas– logran cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de la educación. Estas medidas han sido probadas durante las últimas tres décadas en numerosos países (desde Estados Unidos e Inglaterra, hasta Hong Kong y Australia y los países del Medio Oriente).<sup>20</sup> La investigación muestra que sus resultados a corto y largo plazos han sido nulos o incluso negativos. La evaluación por sí misma no ha logrado mejorar la calidad educativa a pesar del alto costo de implementar sistemas nacionales de evaluación estandarizada. Tampoco se ha comprobado que estos sistemas, incluso con múltiples medidas, logren que los maestros de manera individual mejoren su desempeño después de ser evaluados.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> D'Agostino y Powers, *op. cit.*

<sup>20</sup> Por ejemplo, Sze Yin Shirley Yeung, "A school evaluation policy with a dual character: evaluating the school policy in Hong Kong from the perspective of curriculum leaders", en *Educational Management Administration & Leadership*, vol. 40, núm. 1, enero de 2012, pp 37-68.

<sup>21</sup> Rothstein y Mathis, *op. cit.* Estos autores critican los resultados del Mea-

Se señalan varios problemas. En general, estos sistemas de evaluación destinan mayores recursos humanos y financieros a evaluar que a educar y a formar a los maestros.<sup>22</sup> Además, tienden a polarizar los sistemas educativos entre escuelas “ricas” favorecidas o subvencionadas (las *charter schools*) y escuelas “pobres” que atienden a los grupos más vulnerables de la sociedad, y que, en algunos países, se tienden a clausurar. Se fomenta el reemplazo constante de maestros experimentados por la contratación temporal (*outsourcing*) de docentes sin formación, lo cual destruye la experiencia docente acumulada y fragmenta al magisterio. Un sistema de este tipo probablemente tendría efectos contrarios a los objetivos de *profesionalización docente* que impulsa la reforma reciente en México.

Alrededor de estos resultados se han expresado numerosos educadores, investigadores, autoridades educativas, e incluso muchas de las personas e instituciones que abogaban por la implementación de este sistema de evaluación. Una vocera calificada es la exsubsecretaria de Educación de Estados Unidos en los años noventa, Diane Ravitch, quien publicó un libro en el que se retractó de las políticas que ella misma promovió en ese entonces. Ravitch ofrece evidencia de los pobres resultados de las reformas generadas de acuerdo con el “modelo empresarial”, incluyendo medidas como control administrativo, evaluación con exámenes nacionales, incentivos económicos a docentes, cierre de escuelas y despido de maestros “malos”, y subvención a escuelas semiprivadas. Según Ravitch, el modelo no sólo no mejoró la calidad general de la educación pública, sino que ha generado resultados negativos al premiar a las escuelas en medios socioeconómicos más favorecidos y abandonar aquellas que tienen mayor necesidad de

---

sures of Effective Teaching porque no resuelven la relación entre evaluación y mejoría del desempeño docente.

<sup>22</sup> Un estudio en Texas encontró que los chicos de primaria dedican entre 20 y 27 días del año escolar a resolver exámenes. Sería importante hacer este cálculo en México.

apoyo.<sup>23</sup> Esta conclusión se ve confirmada en otros estudios sobre la calidad educativa.<sup>24</sup>

A estos estudios se unen las protestas en contra de la prioridad otorgada a los exámenes por parte de asociaciones de inspectores escolares (no sindicalizados) en Nueva York,<sup>25</sup> Texas y otros estados. En el caso de Nueva York, los inspectores argumentan que en el lapso de 10 años –desde que empezó la aplicación de este tipo de pruebas– no han visto ningún cambio favorable en sus escuelas y si la reducción de recursos públicos y el abandono de los mejores maestros, que son atraídos a zonas o escuelas privilegiadas por los estímulos económicos asociados a ellas. La conclusión es que las medidas tradicionales del desempeño docente no contribuyen a una mejoría sostenida de la calidad académica de las escuelas.<sup>26</sup>

Sin embargo, modificar el sistema global de evaluación en Estados Unidos ha sido casi imposible, incluso en la actual administración gubernamental, la cual ha fortalecido la evaluación estandarizada nacional como requisito para otorgar fondos federales. Críticos de esta política señalan que se han consolidado fuertes intereses de las empresas que venden y administran los exámenes, así como entre los inversionistas en las escuelas privadas subvencionadas.<sup>27</sup> No obstante, hay varios programas en diversos distritos educativos en los que se han puesto en marcha sistemas de “evaluación distribuida” con la participación de maestros con experiencia, docentes formadores y autoridades locales. Estos programas inten-

<sup>23</sup> Ravitch, *op. cit.*

<sup>24</sup> Valerie Strauss, “Darling-Hammond: The mess we are in”, en *The Washington Post* [página web], 1 de agosto de 2011; Gert Biesta, “Why ‘what works’ won’t work: evidence-based practice and the democratic deficit in educational research”, en *Educational Theory*, vol. 57, núm. 1, 2007, pp. 1-22.

<sup>25</sup> Ver el texto en: <<http://www.newyorkprincipals.org/>>.

<sup>26</sup> Gary Anderson, “La evaluación por resultados. Nuevas políticas de evaluación docente en los Estados Unidos”, en Ingrid Sverdllick, *Dossier sobre la evaluación educativa*, Buenos Aires, 2012.

<sup>27</sup> *Ibid.*

tan que la evaluación del desempeño docente tenga una relación estrecha con el diseño de medidas de acompañamiento y de formación de maestros en servicio, particularmente de los maestros que tienen pocos años de haber ingresado. Por ejemplo, el programa PAR (Peer Assistance and Review) integra la colaboración y evaluación entre pares con la opinión de docentes consultores para apoyar a docentes nuevos con dificultades. La evaluación reúne a representantes del gremio y de la administración.<sup>28</sup> Estas alternativas tienen la ventaja de ser sistemas diseñados por colectivos en el ámbito local, y de involucrar a múltiples actores, tanto maestros y autoridades como educadores universitarios y formadores docentes, en el análisis de los resultados en cada escuela, con el compromiso no de descalificar y castigar, sino de encontrar soluciones.

En suma, la búsqueda de alternativas de evaluación ha llevado hacia formas de evaluación subordinadas a políticas de apoyo a las escuelas, basadas en el criterio de maestros con larga experiencia, formadores de maestros, supervisores y otras personas cercanas a la escuela. Los resultados tienen un carácter diagnóstico, y se utilizan en el contexto de esfuerzos colegiados por analizar los problemas reales, subsanar las carencias de las escuelas con menores recursos y diseñar programas de formación docente que respondan a las necesidades particulares de la escuela.

### ¿CÓMO EVALUAR LA CALIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO?

Aunque no existen respuestas firmes a esta pregunta, hay algunas tendencias claras que pueden servir. En primer lugar, es necesario

<sup>28</sup> Harvard Graduate School of Education. Peer Assistance and Review: <<http://www.gse.harvard.edu/~ngt/par/parinfo/>>; Jennifer Goldstein, "Distributed accountability: creating district systems to ensure teaching quality", en *Journal of School Leadership*, vol. 17, núm. 4, 2007, pp. 504-536; Colleen W. Torgerson, Susan R. Macy, Paul Beare y David E. Tanner, "Fresno assessment of student teachers: a teacher performance assessment that informs practice", en *Issues in Teacher Education*, vol. 18, núm. 1, primavera de 2009, p. 63-82.

desconfiar de cualquier medida única que pretenda calificar la calidad de los docentes o de las escuelas. En segundo lugar, evitar sistemas de evaluación estandarizada que tengan consecuencias fuertes (*high-stakes*) en la determinación de las trayectorias escolares de los estudiantes o laborales de los docentes de la educación básica, y que propician distorsiones y corrupción sistemática que invalidan los resultados.

Si regresamos a las categorías que propuse a partir del estudio de la observación en aulas, encontraríamos que las soluciones en cada caso tienen que ser diferentes. Es necesario eliminar el sesgo que tiene el PNCM, que no siempre premia a los mejores docentes, sino a aquellos más hábiles en juntar los puntos y “jugar al sistema”. Los exámenes de conocimiento y la acumulación de puntos por cursillos no permiten distinguir a aquellos maestros con experiencia, dedicados, que logran hacer una diferencia cualitativa en el proceso educativo de sus estudiantes. La evaluación de los excelentes maestros requiere tomar en cuenta el reconocimiento que reciben de sus pares, sus directivos y los padres y estudiantes que los conocen de cerca. De este grupo de maestros debe seleccionarse a los directores, pues sólo habiendo sido un buen maestro de grupo se tienen las bases para guiar y formar equipo con los maestros de una escuela. Es necesario también aprender de ellos, contar con su experiencia para diseñar formas de apoyar en la práctica a los maestros noveles que empiezan el camino.

Por otra parte, es menester encontrar salidas dignas para los maestros que no tienen la disposición o las condiciones para continuar haciendo su mejor esfuerzo, con gusto, en el trabajo con grupo. Y finalmente, es necesario tener a la mano medidas jurídicas estrictas para identificar a aquellos que abusan de su condición de maestros. Ninguno de estos casos, repito, se identificaría con un simple examen de conocimientos.

Dicho esto, es posible diseñar sistemas de evaluación que combinen diferentes medios para dar cuenta del desempeño no sólo de los docentes, sino también del resto de los trabajadores y autorida-

des. Los resultados deben tomarse como diagnósticos que permitan encontrar soluciones oportunas para subsanar las carencias y necesidades locales, tomando en cuenta la gran diversidad de condiciones particulares de las escuelas en todo el país.

En el ámbito nacional, la evaluación por muestreo, de tipo diagnóstico, debe ser tomada en cuenta para diseñar, de manera paulatina, mejores programas, materiales y políticas educativas, y, sobre todo, para fortalecer la formación especializada de los futuros docentes (en licenciaturas de educación) y condicionar su titulación a un periodo de práctica con el acompañamiento efectivo de maestros con mayor experiencia. Esto es común en otras profesiones, pero hace décadas se optó por asignar a los nuevos maestros a los grupos y escuelas más difíciles (escuelas unitarias aisladas, grupos de primer año o de “reprobados”), con poca posibilidad de aprender de sus colegas con mayor experiencia.

## CONCLUSIÓN

Legislar y diseñar un sistema de evaluación del desempeño docente que pueda contribuir realmente a mejorar la calidad de la educación de todos los niños del país es una tarea sumamente compleja y difícil. Me permito recomendar a los legisladores y sus asesores que se comprometan a estudiar con apertura y profundidad los resultados que han tenido medidas de evaluación del desempeño docente en otros países, y considerar con cuidado sus probables efectos de aplicarse en el caso mexicano. Como advierte el investigador británico Gari Donn<sup>29</sup> luego de examinar reformas recientes en los países del Medio Oriente (Turquía, Catar, Paquistán, Palestina, Omán): las autoridades educativas y los legisladores han “comprado” novedosos paquetes de bienes, servicios y modelos educativos, considerados como soluciones “efectivas”, que fue-

<sup>29</sup> Gari Donn y Yahya Al Manthri, eds., *Education in the broader Middle East: borrowing a baroque arsenal*, Oxford, Symposium Books, 2013.

ron probados y desechados como fracasos en sus países de origen, pero que se emplean en los países periféricos. Conviene recalcar en esta ocasión la advertencia de Juan Carlos Tedesco y Emilio Tenti Fanfani: hay que tomar en cuenta las condiciones complejas y heterogéneas del trabajo docente en todos los países de América Latina antes de adoptar intervenciones parciales hacia una nueva profesionalidad docente.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Tedesco y Tenti Fanfani, *op. cit.*



# LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL DOCENTE<sup>1</sup>

*Sylvia Schmelkes*

## LAS PREMISAS

Este documento parte de algunas premisas básicas:

- El propósito de toda evaluación es mejorar. El propósito de la evaluación educativa es mejorar la calidad de la educación. El propósito de la evaluación del desempeño docente, en consecuencia, es mejorar la calidad de la práctica docente.

Se ha criticado la evaluación educativa que se hace en México,<sup>2</sup> y considero que con razón, pues ésta se ha realizado mucho más con el propósito de exigir cuentas y premiar o incentivar —o castigar, que es lo mismo, porque a quien no se le premia o incentiva se le castiga— que para mejorar. La evaluación educativa en México ha servido, sin duda, para evidenciar que existe un problema de deficiente calidad de la educación, así como para dimensionar ese problema; incluso, para visualizar las desigualdades en cuanto a calidad, en este rubro, entre regiones geográficas, sectores poblacionales y modalidades educativas. Sin embargo, es evidente que no basta con tener esta información para que la calidad de la educación mejore. En México no se ha dado el siguiente paso: utilizar esta información para mejorar la calidad de la educación.

<sup>1</sup> Este texto está basado en gran medida en el trabajo de Carlos Mancera y Sylvia Schmelkes, “Specific policy recommendations on the development of a comprehensive in-service teacher evaluation framework”, elaborado en junio de 2010 en el contexto del Proyecto México de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en: <<http://www.oecd.org/edu/school/48481142.pdf>>.

<sup>2</sup> Paulo Santiago *et al.*, *OECD reviews on evaluation and assessment in education: Mexico 2012*, París, OECD, 2012.

En cuanto a la evaluación del desempeño docente, para que ésta cumpla con el propósito de mejorar la calidad de la educación es necesario diseñar un sistema paralelo de formación permanente de los docentes. Éste deberá utilizar los datos de la evaluación para conocer lo que cada uno requiere para mejorar su práctica docente y de esa manera mejorar los resultados de aprendizaje de sus alumnos. De otra forma, evaluar el desempeño docente carece de sentido e incluso puede ocasionar efectos perversos (no deseados y negativos).

- Los docentes deben ser considerados profesionales de la educación. Como gremio profesional, son ellos quienes deben definir lo que significa ser un maestro profesional y deben tener una participación relevante en las maneras de reconocer a un maestro profesional. Esto lo tienen que hacer en tanto profesionales de la educación y no como sindicalizados, pues las funciones del sindicato son otras, de naturaleza laboral.

- Un profesional de la educación –y, en consecuencia, también los maestros– transita a lo largo de su carrera docente por diferentes niveles de competencia, desde el de novicio, cuando ingresa a la carrera docente, hasta el de maestro, cuando ya puede formar a otros maestros. Un buen sistema de evaluación del desempeño docente debe definir estos niveles y favorecer el tránsito de uno a otro. Este tránsito debe estar estrechamente ligado al quehacer laboral, es decir, a las prácticas docentes. El paso de un nivel a otro debe implicar un reconocimiento social que se traduzca en una mejora salarial significativa.

- Evaluar a un docente por resultados que no sólo dependen de su quehacer profesional resulta injusto y contraproducente. Éste es el caso de los intentos por evaluar al docente a partir de los resultados que obtienen sus alumnos en las pruebas estandarizadas –como en la actualidad se hace en México–, pues en el esquema del Programa Nacional de Carrera Magisterial los resultados de los alumnos en la prueba ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares) tienen un peso del 50% en los requisitos para obtener un ascenso; de estos mismos resultados dependen los estímulos in-

dividuales y grupales. El problema inherente a este mecanismo es que los resultados de los alumnos dependen de muchos factores: fuera de la escuela tienen que ver con la familia, el entorno y las clases adicionales que pudieran tomar los alumnos en contraturno; en la escuela misma dependen del liderazgo académico del director y de los docentes anteriores y simultáneos que tengan los alumnos.

Estas medidas se pervierten cuando las evaluaciones tienen consecuencias en el ingreso monetario de los maestros, como ocurre en México. Los resultados perversos ya se hacen evidentes en las escuelas del país: se educa para la prueba ENLACE mediante la realización de una o varias simulaciones de la propia prueba antes de su aplicación definitiva. En consecuencia, los maestros le dan menos importancia a los contenidos que no se van a incluir en la prueba. Éste es claramente el caso de la escritura, pero no es el único. Los maestros tienden más a rechazar a los alumnos con necesidades educativas especiales, o a aquéllos cuya lengua materna no es el español y muestran dificultades en el manejo de ésta. Más aún, se disuade la asistencia de los alumnos con bajo rendimiento el día de la prueba. Y, en el peor de los casos, se comete fraude. En efecto, ha sido necesario eliminar el 30% de las pruebas ENLACE porque en ellas resulta evidente que los alumnos se copiaron unos a otros (los alumnos de un grupo responden todos de la misma manera).<sup>3</sup>

#### LA PROPUESTA

La propuesta que planteo a continuación parte de la convicción de que, si se ha de evaluar el desempeño profesional de los docentes, el énfasis de esa evaluación debe estar en su capacidad para mejo-

<sup>3</sup> Leonel Zúñiga Molina y José Luis Gaviria, “Challenges and opportunities for the further development of the ENLACE assessment for evaluation and teacher incentives in Mexico”, documento especializado encargado por la OCDE para el Acuerdo de Cooperación entre este organismo y el gobierno de México, 2010.

rar dicho desempeño y, con ello, la calidad de los aprendizajes de los alumnos. Ahora bien, para mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos es necesario que se transforme la práctica docente. Y para transformarla es menester conocerla, evaluarla, y modificarla o mejorarla.

El primer paso para lograr lo anterior es definir lo que se entiende por un buen docente. Esto se debe hacer con la participación de los propios docentes. La definición de lo que es un buen docente (o el *marco de la buena enseñanza*, como se le llama en Chile a partir de una definición elaborada con la activa participación de los docentes) debe centrarse en lo que es común a todo docente, pero tiene que abordar también lo que es propio de los docentes que atienden a cierto tipo de población (los docentes bilingües, por ejemplo, o los que atienden a alumnos con necesidades educativas especiales o a niños jornaleros agrícolas migrantes). También es necesario definir lo que se entiende por un buen docente en las diferentes áreas del conocimiento, sobre todo de aquéllas en las que las didácticas específicas están bien establecidas, como es el caso de las matemáticas y de la lectura y la escritura o de las ciencias naturales, aunque no sólo de éstas.

#### QUÉ EVALUAR

La definición de lo que es la buena enseñanza debe orientar toda la carrera docente: desde la selección de los alumnos que estudiarán para ser maestros, pasando por la selección de los que ingresarán al servicio docente, hasta la progresión de la propia carrera magisterial.<sup>4</sup>

En la literatura se encuentran varios ejemplos que definen lo que es un buen maestro. Puesto que este ejercicio deben hacerlo los propios docentes de acuerdo con su contexto, las referencias siguientes sólo sirven como ejemplo.

<sup>4</sup> OCDE, *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, París, OCDE, 2010.

Charlotte Danielson habla de cuatro dimensiones de la práctica docente, para las cuales los maestros deben adquirir determinadas competencias:<sup>5</sup>

- *La planeación y la preparación de la clase.* Esta competencia se refiere al diseño de la instrucción. Incluye el dominio de la materia y de la pedagogía, así como de la didáctica específica para el campo en cuestión. Incorpora la evaluación formativa que los docentes hacen de y con sus alumnos. Más que enseñar, se trata de proporcionar los arreglos para que *todos* los alumnos aprendan. Se evalúa a partir de un análisis de la planeación que realizan los docentes de sus clases.

- *La construcción de un clima de aula adecuado:* cómodo, respetuoso, seguro, en el que se vele por la buena relación entre los alumnos. El maestro debe mostrar altas expectativas respecto del rendimiento posible de cada uno de sus alumnos. Debe crear un ambiente acogedor, que muestre su compromiso con los alumnos. Esta dimensión se evalúa a partir de la observación en el aula y de entrevistas con los alumnos.

- *El diseño fino de la instrucción.* Permite que los alumnos se involucren en las actividades de aprendizaje, desarrollen una comprensión profunda y compleja de la materia en cuestión, y participen en una comunidad de aprendizaje. Tiene que ver con la capacidad del maestro de llevar a cabo un proceso de enseñanza fluido, de ser flexible, de hacer preguntas cuestionadoras que inciten al pensamiento complejo. Esta dimensión se evalúa a través de la observación en el aula y mediante los resultados de aprendizaje de los alumnos (portafolios, cuadernos).

- *Las responsabilidades profesionales.* Esta última dimensión tiene que ver con la convicción de que el quehacer profesional docente no se agota dentro de las cuatro paredes del aula. Se refiere también a su contribución al trabajo de la escuela toda, a su relación

<sup>5</sup> Charlotte Danielson, *Enhancing professional practice: a framework for teaching*, 2ª ed., Alexandria, Virginia, Association for Supervision and Curriculum Development, 2007.

con las familias de los alumnos y con la comunidad a la que sirve, a su compromiso con el gremio magisterial como tal, y a su preocupación por continuar su desarrollo profesional. Esta dimensión se evalúa mediante entrevistas con el director, con los pares y con los padres de familia.

Otro ejemplo de planteamiento de lo que se debe entender por una buena enseñanza o por un buen docente lo proporciona Philippe Perrenoud con sus bien conocidas *Diez competencias para la buena enseñanza*.<sup>6</sup>

- Organizar y animar situaciones de aprendizaje.
- Gestionar la progresión de los aprendizajes.
- Elaborar y hacer funcionar dispositivos de diferenciación.
- Implicar a los alumnos en su aprendizaje y en su trabajo.
- Trabajar en equipo.
- Participar en la gestión de la escuela.
- Informar, formar e implicar a los padres de familia.
- Utilizar nuevas tecnologías como auxiliares para el aprendizaje.
- Afrontar los deberes y los dilemas éticos de la profesión.
- Organizar la propia formación continua.

Las competencias a evaluar deben definir las los docentes de cada país, y serán, en lo general, parecidas a las anteriores. Todas ellas deben evaluarse también con referencia a la equidad. Que *todos* los alumnos aprendan, a partir de reconocerlos como diferentes –lingüística y culturalmente, desde luego, pero también en inteligencias, talentos, intereses, ritmos de aprendizaje–, es una parte sustancial de la buena enseñanza. La manera como los criterios considerados facilitan o permiten que eso suceda debe formar parte integral del marco de la buena enseñanza.

En el caso de México –y de países semejantes, donde la normalidad mínima del funcionamiento de las escuelas todavía no se cum-

<sup>6</sup> Philippe Perrenoud, *Diez nuevas competencias para enseñar*, México, SEP, 2004, (Biblioteca para la Actualización del Maestro).

ple en todas ellas— no se puede presuponer que lo básico está dado. Es necesario considerar también la asistencia asidua de los docentes, su puntualidad y si destinan el tiempo asignado a la enseñanza sólo para esa tarea y no para otras actividades.

#### DEFINIR NIVELES

Hay unas prácticas docentes mejores que otras. Hay conjuntos de prácticas docentes mejores que otros. Hay niveles de práctica. No se le puede pedir lo mismo a un recién egresado que a un maestro con varios años de vida profesional y con diversidad de experiencias. Estos niveles se tienen que definir con cuidado, pues deben estar vinculados claramente a mejores prácticas docentes: aquellas que conducen a mejores aprendizajes entre un mayor número de alumnos. Los maestros que se encuentran en los niveles iniciales tienen un camino claro para progresar en su práctica. Saben cuál es su siguiente punto de llegada y pueden definir la ruta que van a seguir para llegar a él. Los maestros que se ubican en los niveles superiores, cuando se descubren, pueden fungir como maestros de maestros, de los que están en su formación inicial, pero sobre todo de los que están en ejercicio. Ellos son los que pueden modelar formas de enseñar y, si observan a los docentes ejercer la enseñanza, proporcionar un conjunto de recomendaciones para mejorar su práctica.

#### CÓMO EVALUAR

Las evaluaciones de los docentes pueden incluir muchos aspectos y basarse en instrumentos muy diversos. Sin embargo, para evaluar su desempeño hay un aspecto que no debe faltar, y es justamente el conocimiento de la forma como practican la docencia. Hay varias posibilidades para hacer esto. En Chile, por ejemplo, los docentes que desean someterse a la evaluación envían videos de

sus clases. Si bien se sabe que pondrán su mejor esfuerzo en la clase que será videograbada, también es cierto que un maestro no puede desempeñarse mejor de lo que le dan sus conocimientos, su experiencia y su capacidad en un momento dado. Así, los evaluadores realizan su trabajo justamente considerando lo mejor que puede efectuar su labor un docente en el aula. En el documento elaborado por Carlos Mancera y esta autora,<sup>7</sup> proponemos hacer visitas periódicas al lugar de trabajo por parte de parejas de evaluadores cuidadosamente seleccionados y formados para llevar a cabo las evaluaciones de desempeño *in situ*. De la buena selección y formación de los evaluadores depende tanto la credibilidad como la utilidad de la evaluación realizada, por lo cual este aspecto se convierte en condición para la evaluación del desempeño docente.

Los evaluadores que hacen visitas a las escuelas aplican una batería de instrumentos, entre los cuales tiene que estar la observación en el aula, el análisis de los portafolios del docente (donde se encuentran sus planeaciones y evaluaciones), la evidencia de aprendizaje de los estudiantes y la entrevista con el director. Además de lo anterior, sería muy conveniente que se recuperara información individual o grupal de los padres de familia y de los alumnos, que hubiera una entrevista con los docentes y que se les pidiera que realizaran un proceso de autoevaluación. Se puede considerar la conveniencia de aplicar, asimismo, exámenes de conocimientos acerca de la materia que enseñan, sobre pedagogía en general y con respecto a didácticas específicas. Esto no tiene por fuerza que llevarse a cabo en la escuela misma.

Ejercicios como los citados se efectúan en varios países. Si bien han sido criticados por el alto grado de subjetividad que supone el juicio emitido por los evaluadores, pues se basan en instrumentos de naturaleza cualitativa en su mayor parte, se ha encontrado que sus resultados se correlacionan bien con el aprendizaje de los

<sup>7</sup> Mancera y Schmelkes, *op. cit.*

alumnos y con el juicio de los directores acerca del desempeño de los docentes.

Esta forma diversificada de evaluar a los docentes en ejercicio también debe ser aplicada a los candidatos a docentes durante su periodo de prueba. No es posible saber si una persona tiene las potencialidades para llegar a ser un buen maestro sólo mediante la aplicación de un examen de conocimientos. Es necesario también evaluar su práctica. Si bien esto puede hacerse durante el último año de formación normal, que ya es un año de práctica –y debe llevarse a cabo también como parte de la evaluación para la titulación–, es muy conveniente establecer un periodo de prueba, preferentemente de un año, en el que el maestro pueda ser observado. No es difícil encontrar que los maestros novatos son los que tienen mayores problemas en su práctica, y que aprenden de otros maestros en su escuela, aunque no necesariamente las mejores prácticas.

Las evaluaciones tienen como propósito no sólo ubicar a los docentes en un determinado nivel de los criterios básicos de evaluación, sino identificar sus fortalezas y debilidades, así como establecer un programa de formación que permita contar con elementos para superar esas debilidades, mejorar su práctica y tener mejores resultados de aprendizaje con los alumnos. Por esta razón, las evaluaciones no deben llevarse a cabo con demasiada frecuencia; realizarlas cada tres o cuatro años es suficiente para los maestros regulares. Los maestros novatos o aquellos que presenten debilidades muy notorias deberán ser evaluados con mayor frecuencia.

Los evaluadores, seleccionados y formados especialmente para realizar las evaluaciones *in situ*, de preferencia deben tomar la escuela como unidad a fin de evaluar a todos los maestros que en ella laboran, y permanecer ahí con el fin de recoger la información evaluativa, al menos durante una semana (hasta dos, si la escuela es muy grande). La información recogida por los evaluadores será analizada por ellos dos y un tercero, también especialmente formado, que no haya visitado la escuela.

## QUÉ HACER CON LA EVALUACIÓN

La etapa más importante es la que ocurre después de la evaluación y es justamente la que ha hecho falta en los esquemas de evaluación de docentes que hasta la fecha se han implantado en México. Después de la evaluación entra en funcionamiento el sistema paralelo de formación continua o de apoyo pedagógico. La formación continua obedece a los apoyos que requiere cada maestro para superar las debilidades observadas en la evaluación *in situ* a partir de todos los instrumentos aplicados, pero especialmente de las observaciones en el aula y el análisis de los portafolios. De preferencia, esta formación se centrará en la escuela donde labora el maestro o, cuando muy lejos, en la cabecera de zona escolar. El director, los maestros con mayor nivel dentro de la escuela y otros maestros de la zona se encargarán de modelar formas efectivas de enseñanza, así como de observar de manera más frecuente la práctica del docente con el fin de proporcionarle ideas y recomendaciones. Esto debe complementarse con programas de autoestudio individuales y grupales, nuevamente de preferencia centrados en la escuela o en la zona escolar. En los casos estrictamente necesarios, los maestros podrán ser enviados a tomar cursos en instituciones externas, siempre relacionados con las debilidades detectadas y con los problemas que deben superar para alcanzar, en la siguiente evaluación, un nivel superior en los criterios centrales.

Los docentes deberán estar en condiciones de opinar acerca de la formación que reciben, a fin de que ésta pueda mejorar cuando se considere necesario. La evaluación continua del proceso de formación por parte de los docentes es clave para asegurar la eficacia de este mecanismo.

Este sistema paralelo, de formación continua con base en la escuela y en la zona, es lo que le da el carácter formativo a la evaluación propuesta. Constituye el sistema central, pues es lo que permitirá que los docentes transformen y mejoren su práctica, y con ello la calidad y la equidad de los aprendizajes de sus alumnos.

## PALABRAS FINALES

Esta propuesta no puede implementarse al día siguiente de que se presente. Es un proceso de largo plazo, que implica, entre otros, los siguientes aspectos:

- Asegurar el consenso entre los maestros acerca de aquello en lo que se les va a evaluar, es decir, lo que se considera como la buena enseñanza. El documento en el que se basa este escrito habla de dos formas complementarias de establecer este consenso: a partir de un documento base que se presente a los maestros en sus zonas escolares, que pueda discutirse y enriquecerse, y mediante la apertura de un foro para recibir propuestas por parte del magisterio acerca de cómo debe entenderse la buena enseñanza a nivel tanto general como para realidades y condiciones específicas. Este proceso deberá realizarse por entidad federativa. De cualquier forma, las dimensiones del país hacen imposible lograr estos consensos en menos de seis meses o un año.

- En forma paralela, es necesario seleccionar a los formadores de formadores. Una de las críticas que se ha formulado a esta propuesta es que es muy costosa. Sin embargo, nos parece que, de llevarse a cabo, no será necesario un ejercicio como el de la prueba ENLACE todos los años y con todos los grupos escolares, ni quizá tampoco en forma censal, pues ya no se requerirá esta información para evaluar a los docentes. Ahí puede haber un importante ahorro. Incluso, suponiendo que la prueba ENLACE se continuara aplicando como hasta ahora, pensamos que el costo de esta propuesta para el sistema educativo no sería excesivo. Se calcula que se requieren 5000 evaluadores para hacer visitas a las escuelas cada cuatro años. En México hay 70 000 auxiliares técnico-pedagógicos de los supervisores escolares, ya financiados por el sistema educativo. Entre ellos puede haber 5000 buenos profesionales que sean capaces de fungir como evaluadores, y otros tantos que puedan hacerse cargo del proceso de formación continua de los docentes, también debidamente formados para ello. Además se pueden apro-

vechar los recursos docentes de niveles superiores que existen en la zona escolar.

- La capacidad de apoyo al docente y a la escuela debe descentralizarse en el ámbito de la zona escolar. Una de las actividades más complejas de esta propuesta consiste precisamente en fortalecer las capacidades de las zonas escolares a fin de que sean capaces de proporcionar estos apoyos formativos en forma oportuna, pertinente y consecuente con la evaluación. Esta etapa requerirá también un tiempo considerable, por lo cual debe comenzar al mismo tiempo que los dos pasos anteriores, pero posiblemente exija el trabajo de todo un sexenio, sin que eso signifique que haya que esperar hasta entonces para iniciar la evaluación formativa del desempeño docente.

Para los directores de escuela se puede sugerir un esquema paralelo al que aquí se ha planteado. Desde la visión que inspira esta propuesta de una reforma educativa centrada en la escuela, en la que el director asuma responsabilidades curriculares y de formación de su personal, se requiere también la transformación de su gestión y el desarrollo de conocimientos y habilidades que se lo permitan.

La propuesta que se presenta aquí es una forma de concebir una reforma educativa que comienza con la formación de sus docentes en ejercicio y propicia la descentralización profunda del sistema educativo a nivel escolar. Es evidente que una reforma educativa completa debe contemplar otros aspectos –que la actual no incluye–, como una transformación del currículo y una revisión a fondo de la formación inicial de docentes; ojalá ambas acciones con una visión también descentralizadora. Pero la evaluación formativa del desempeño docente es, sin duda, un mecanismo eficaz para transformar la práctica docente y, a través de ella, mejorar la capacidad de docentes y directivos para lograr resultados educativos relevantes, pertinentes, de calidad y con equidad.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA EDUCATIVA:  
¿UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA MEJORAR LA CALIDAD  
DE LA EDUCACIÓN BÁSICA?

*Rodolfo Ramírez Raymundo*

El 26 de febrero de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma de los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de nuestro país. Además de una declaración que compromete al Estado a garantizar la calidad de la educación obligatoria, incluida en el primer párrafo del artículo 3°, la reforma introduce los siguientes cambios principales:

- Modifica los mecanismos para el ingreso al servicio docente, la promoción a cargos de dirección y supervisión, y el reconocimiento y la permanencia en el servicio al establecer concursos de oposición a fin de garantizar “la idoneidad de los conocimientos y las capacidades que correspondan” en cada puesto. Por tanto, hace obligatoria la evaluación en todos estos procesos.

- Sienta las bases para regular la dimensión profesional del trabajo docente de manera distinta al llamado “trabajo burocrático” —considerado en el apartado B del artículo 123 de la Constitución—, al facultar al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente al que se refiere el artículo 3°.

- Fortalece al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), creado en 2002, al otorgarle el carácter de órgano constitucional autónomo y ampliar sus facultades: deberá ocuparse de “la evaluación de la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional”, en cada nivel de la educación obligatoria. Es decir, además de evaluar el aprendizaje de los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y bachillerato, sistematizar información acerca del estado del sistema o promover estudios, se encargará de diseñar y realizar la medición de componentes, procesos y resultados del sistema educativo. También expedirá linea-

mientos –no “recomendaciones”– que deberán ser acatados por las autoridades federales y locales en materia de evaluación y, a la vez, emitirá directrices para contribuir al diseño de la política educativa.

Además de estas medidas centrales, en sus artículos transitorios la reforma establece un *mandato* para que el Poder Legislativo y las autoridades competentes –según sus facultades– fortalezcan la autonomía de gestión de las escuelas y amplíen el número de planteles de tiempo completo, refuercen el sentido formativo de la evaluación, conformen un sistema nacional de información y gestión educativa, y prohíban el consumo en las escuelas de alimentos que no favorezcan la salud de los alumnos.

En las siguientes páginas analizo esta reforma constitucional y las posibilidades de que se convierta en punto de inicio de una transformación profunda de la educación básica y media superior.

#### LA EXPERIENCIA RECIENTE: PREMIO Y CASTIGO

A primera vista, estas medidas reiteran la estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación impulsada por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), a partir, en especial, de la suscripción del acuerdo Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), donde se establecieron el concurso de oposición para el ingreso al servicio docente, la sujeción de la promoción y la permanencia en el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM) a los resultados de aprendizaje (medidos con la prueba ENLACE: Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares), así como la verificación anual de la preparación profesional mediante la aplicación de un examen para el personal docente. La ACE también preveía la realización de concursos de oposición para el ingreso a puestos de dirección y supervisión en la educación básica, pero éstos nunca se llevaron a cabo.

La estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación, entendida –según el contenido de las pruebas para medirla y el peso que se les concedió en la política educativa– como la máxima acumulación posible de información considerada esencial, fue simple pero convincente para gran parte de la opinión pública: con la prueba medimos los resultados que obtiene cada maestro; esos resultados se difunden y se incrementa la presión social e institucional sobre quienes obtienen malos resultados; simultáneamente se ofrecen premios en efectivo y puntos en el PNCM; también se dan cursos para enseñarles a quienes no saben enseñar; involucramos a los padres para que hagan “la mitad que les corresponde”... Al cabo de unos ciclos escolares, los resultados obtenidos en la prueba ENLACE mejoran. Meta cumplida. ¡Genial!

Esta estrategia enfrentó tres grandes problemas, derivados de su propio diseño, del proceso político que la hizo posible y de la dinámica del sistema educativo: su grave deficiencia técnica, la corrupción en sus procesos de implementación y su uso al servicio de intereses políticos.

### *Deficiencia técnica*

La citada estrategia se basó en una visión extremadamente simple del trabajo educativo y, en consecuencia, de las maneras e instrumentos para evaluarlo: un examen escrito, aplicado cada año a estudiantes de primaria y secundaria, que demandaba, principalmente, la evocación de datos, definiciones, reglas y procedimientos en las asignaturas de Español y Matemáticas, donde los sustentantes debían seleccionar una respuesta (pruebas de opción múltiple). Bien se sabe que este tipo de pruebas no permite conocer la comprensión lograda sobre temas relevantes incluidos en el currículo, pero menos aún aporta información acerca del desarrollo de habilidades o competencias intelectuales que, se supone, constituyen los objetivos prioritarios en los programas de estudio.

Algo similar ocurrió en el caso de la evaluación de la preparación profesional de los profesores. En la reforma que se realizó en 2011 a los Lineamientos del PNCM aumentó el peso de los resultados obtenidos por los estudiantes en la prueba ENLACE hasta determinar el 50% del total posible en la calificación de los profesores. Se asumía, así, la idea de que el trabajo del profesor en turno determina el aprendizaje, al margen de otros factores de orden socio-cultural,<sup>1</sup> de los antecedentes escolares de cada estudiante (donde cuenta el trabajo de los otros profesores) y de la particular interacción entre las demandas escolares y las posibilidades de apoyo que las familias de los alumnos pueden ofrecerles. Pese a las recomendaciones de organismos internacionales, la comisión rectora de la ACE no se detuvo en el análisis de opciones y estrategias para evaluar con una mínima seriedad el desempeño docente: optó por continuar con la aplicación de una prueba escrita de opción múltiple, lo que sin duda era más fácil de elaborar y más barato de aplicar, además de que satisfacía a ciertos sectores de la opinión pública ansiosos por exhibir a todos los profesores e iniciar las acciones correctivas. De todos modos, el titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en turno proclamó que ese instrumento evaluaría las competencias docentes, cosa imposible de lograr con pruebas de ese tipo. Además, la llamada “evaluación universal” aplicada en 2012 resultó especialmente confusa porque se basó en documentos de reciente expedición en ese momento —el Acuerdo 592,<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Como la satisfacción de sus necesidades básicas, la atención que los niños reciben de los adultos, su acceso a los recursos culturales, la calidad de la interacción con sus pares y adultos, así como su posibilidad de participar en una variedad de experiencias de exploración del mundo social y natural y el desarrollo de sus capacidades.

<sup>2</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de agosto de 2011. Estableció una abigarrada colección de propósitos de aprendizaje nombrados de distinta manera: a) estándares para cuatro tramos de la educación básica en lengua (incluyendo inglés), matemáticas y ciencias, en materia de lectura (además de los incluidos en lenguaje), en materia de tecnologías de la información y la comunicación; b) propósitos para toda la educación básica, para cada nivel educativo y para cada unidad de aprendizaje; c) aprendizajes esperados por cada unidad de

los programas y guías para el maestro de la llamada Reforma Integral de la Educación Básica—, pero sobre todo por su abigarrada estructura e inconsistencia, la mezcla de opciones de diseño curricular incompatibles entre sí, y su pésima redacción, cualidades que en conjunto sembraron una grave confusión acerca de los objetivos centrales de la educación y de sus principios pedagógicos.

La comprensión profunda del plan y los programas de estudio del nivel educativo en el que se desempeña es obligación de cualquier profesor; es decir, conocer no solamente sus contenidos explícitos sino también sus fundamentos y sus implicaciones prácticas. Sin embargo, si los documentos curriculares son técnicamente muy deficientes, ¿es justo, razonable y útil obligar a los profesores a estudiarlos, tomarlos como referentes para pruebas de preparación y pedirles que den por ciertas tesis confusas y contradictorias sobre el trabajo pedagógico? ¿Qué información aporta al sistema educativo y a los propios profesores un instrumento que busca que éstos demuestren su comprensión de confusas formulaciones oficiales? ¿Alguna pizca de información útil puede ofrecer acerca del desempeño docente? Pues bien, aun así los resultados de la “evaluación universal” se tomaron como indicadores para clasificar a los profesores en grupos según “sus necesidades de formación” y la Subsecretaría de Educación Básica determinó “trayectos formativos” para cada grupo.

### *La corrupción del proceso de implementación*

La asociación de los resultados de las pruebas con el salario magisterial y con los estímulos económicos para maestros cuyos estudiantes obtuvieran buenas calificaciones, así como el gran valor que el gobierno federal otorgó a las calificaciones obtenidas para juzgar

aprendizaje, además de sugerencias metodológicas que mezclaban todo lo que pudiera sonar innovador en el discurso pedagógico. Con ello se pretendía articular curricularmente la educación básica.

el estado de la educación en cada entidad federativa, tuvieron efectos perniciosos: las autoridades políticas y educativas de casi todas las entidades –comenzando por la dependencia de la SEP que administra la educación en el Distrito Federal– iniciaron programas especiales para mejorar sus calificaciones, pero esas acciones no consistieron en detectar y atender fallas del sistema sino en entrenar a los estudiantes en la resolución de ese tipo de pruebas y formular su propia oferta de premios por buenas calificaciones. Así, se promovió oficialmente la aplicación mensual o bimestral de pruebas pre-ENLACE para mejorar la posición del estado en la lista nacional, con lo que se legitimó como forma de enseñanza la transmisión de información, la ejercitación sin reflexión y hasta el empleo de creativos trucos para lograr que a los alumnos “se les quede lo que se les enseña”. Dar prioridad a contenidos previsibles de las pruebas, seleccionar a los sustentantes, pactar con aplicadores la “orientación” a los niños durante la prueba y comprar anticipadamente la supuesta prueba que se aplicaría son prácticas que se extendieron como consecuencia del peso que se le dio a la prueba ENLACE. La corrupción del proceso a varios niveles, junto con las deficiencias técnicas, hizo que esos resultados simplemente no tuvieran validez. Sin embargo, la estrategia se sostuvo durante todo el sexenio... y aún continúa en el ciclo escolar 2012-2013.

### *La evaluación como objeto de negociación política*

La dirección nacional del SNTE había comprometido su apoyo a esta política a cambio de compartir la dirección del sistema educativo nacional mediante la Comisión Rectora SEP-SNTE de la ACE y de puestos en varias dependencias gubernamentales para miembros del grupo político comandado por Elba Esther Gordillo; entre ellos, Fernando González Sánchez –yerno de la entonces lideresa sindical–, quien fue subsecretario de Educación Básica de la SEP durante casi todo el sexenio 2006-2012. A principios del último año de

ese periodo gubernamental, la ACE se debilitó por las maniobras de la dirigente, que la llevaron a descalificar personalmente a Felipe Calderón con el objeto de obtener las mayores ganancias políticas en el inminente proceso electoral de 2012. Este hecho, y no un repentino interés en la carrera profesional o el destino laboral de los profesores mexicanos, determinó la decisión de la dirigente del SNTE de boicotear la inscripción de los profesores de educación básica en la “evaluación universal”, la cual era voluntaria para aquellos que no estaban adscritos al PNCM. A final de cuentas, pese a las grandes concesiones del gobierno federal a la dirección nacional del SNTE, cada paso de la ACE estaba sujeto a la decisión y a las exigencias del grupo político-sindical que ha dominado a esta organización sindical a partir de 1972,<sup>3</sup> y que desde ahí ha tomado el control del sistema educativo en casi todas las entidades de la República.

#### LAS POSIBILIDADES DE LA REFORMA Y SUS DESAFÍOS

¿En qué modifica la reforma constitucional esta estrategia? ¿Acaso la reforma constitucional garantiza una evaluación razonable y justa para todos los profesores?

En primer lugar, al establecer la obligatoriedad de la evaluación y los concursos de oposición para los procesos de ingreso y permanencia en el servicio docente, así como para la promoción a los puestos directivos y el acceso a los estímulos, la reforma logra que estas medidas dejen de estar sujetas a la negociación y el acuerdo con el SNTE.<sup>4</sup> En segundo término, al sentar las bases de una legis-

<sup>3</sup> Reestructurado a partir de 1989 con la designación de Elba Esther Gordillo como secretaria general y “empoderado” en el periodo 2000-2012 a extremos no observados durante la larga época de gobierno del Partido Revolucionario Institucional.

<sup>4</sup> Al presentar la iniciativa de reforma constitucional, Emilio Chuayffet, secretario de Educación Pública, describió las implicaciones de los cambios en los siguientes términos: “Uno. La obligación de la evaluación que no es potestativa y que producirá consecuencias jurídicas. Dos. La no sujeción de la evaluación a

lación específica para el Servicio Profesional Docente –distinta a la del resto de los trabajadores al servicio del Estado– termina con los fundamentos de la intervención sindical en la carrera profesional, a través de las comisiones mixtas, creadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en otras normas.<sup>5</sup> Por último, asume las principales observaciones críticas realizadas a lo largo de la administración anterior por sectores académicos, profesores de educación básica y algunas organizaciones civiles sobre la política, la estrategia y los instrumentos de evaluación. Parte de subrayar la importancia del trabajo docente en los resultados del aprendizaje pero reconoce el peso de otros factores en estos resultados:

Existen diversas condiciones que deben reunirse para mejorar el servicio educativo. Desde luego influyen factores externos como la pobreza y la falta de equidad. También es necesario tomar en cuenta los factores propios de las escuelas, en particular cuando se ubican en zonas marginadas. En este sentido, la evaluación debe reconocer las dificultades del entorno y las condiciones de la escuela en la que el maestro se desempeña.

caprichos o a intereses particulares. Tres. La imposibilidad de pactar o diferir la evaluación” (10 de diciembre de 2012).

<sup>5</sup> “... en la actualidad no existe base constitucional para establecer legislación diferenciada para el personal de la educación pública respecto de los demás trabajadores del Estado. Por ello, la reforma objeto de la presente Iniciativa diseña una política de Estado sustentada en la fuerza de una disposición constitucional que en materia de ingreso, promoción y permanencia en el servicio, permita superar inercias y fijar con claridad las responsabilidades que el Congreso federal, los congresos de los estados y las autoridades educativas deben asumir, sin detrimento alguno de los derechos laborales que, en su calidad de servidores del Estado, se les otorgan en los términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables”. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa. Presentada por el Ejecutivo Federal, en *Diario de Debates*, órgano oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de diciembre de 2012.

Por ello, sería injusto señalar que los bajos resultados educativos obedecen a un solo factor como frecuentemente se ha señalado de manera equívoca. El magisterio ha expresado inconformidades –con argumentos fundados– por las evaluaciones que carecen de una valoración integral de su desempeño y desconocen la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función docente tiene lugar.<sup>6</sup>

El tema central del debate es la evaluación del desempeño docente y su papel en la determinación de la permanencia en el servicio educativo. Este punto es el motivo de la gran incertidumbre y desconfianza que la reforma ha generado entre los profesores. Este tema, junto con la reorientación de la evaluación del aprendizaje tras el balance negativo de la aplicación de la prueba ENLACE, es uno de los mayores desafíos que debe afrontar la reforma educativa en ciernes. Al respecto, la iniciativa de reforma ofrece una “evaluación justa y técnicamente confiable”, pero esa promesa –incluida, por cierto, en todos los discursos que proclaman la importancia de la evaluación– se acompaña de una garantía: la ampliación de facultades del INEE y su fortalecimiento como organismo autónomo por disposición constitucional, una institución que no dependerá de la SEP ni de ningún otro organismo gubernamental y que, por lo tanto –formalmente–, quedaría liberado de presiones externas para cumplir su encomienda.

Sin embargo, la incertidumbre y la desconfianza –extendidas en todo el país, más allá de los núcleos magisteriales movilizados– persisten y no deben ser descalificadas. Desde hace tiempo, prácticamente dos décadas, se ha prometido –al igual que lo hace el discurso que acompaña a la reforma– una evaluación objetiva, confiable, sensible a la diversidad cultural y a las consecuencias de la desigualdad social. Sin embargo, la experiencia al respecto ha sido negativa. Los enunciados de la reforma constitucional siguen

<sup>6</sup> *Ibid.*

siendo un planteamiento abierto: conviven ahí la idea de una evaluación como diagnóstico para decidir acciones de mejoramiento y una evaluación con consecuencias “fuertes” que decide el destino laboral de los sustentantes. De la manera en que se resuelva la legislación secundaria y subsiguiente (reglamentos, diseño del sistema de evaluación), y especialmente del calendario previsto para la puesta en marcha de las nuevas medidas, dependerá la construcción de un sistema confiable y equilibrado, predominantemente formativo pero también correctivo.

Aun si se asume la idea de que una prueba escrita es impertinente e insuficiente para evaluar una tarea de naturaleza tan compleja como la de educar, como es consenso entre especialistas, quedan pendientes muchas cuestiones por dilucidar acerca de los contenidos, los medios, los instrumentos y la periodicidad de la evaluación, así como de la idoneidad de los evaluadores.

### *¿Qué evaluar?*

La reforma del artículo 3° constitucional señala que se trata de saber si el sustentante tiene los conocimientos y las capacidades idóneas para desempeñar la función a la que aspira o para seguir desempeñándola. ¿Cuáles son los conocimientos y capacidades *idóneas* que debe poseer un profesor?, ¿cuáles debe tener un director, supervisor o asesor técnico? El primer reto en este caso será describir los rasgos que caracterizan a un buen profesor y que servirán como parámetros. La elaboración de este perfil debería partir de la definición de un currículo científicamente fundamentado, técnicamente consistente y con razonable demostración de su factibilidad.<sup>7</sup>

Además, hay una condición ineludible: este planteamiento acerca de los logros que deben ser alcanzados en cada nivel educativo

<sup>7</sup> La demostración de factibilidad implicaría conocer los resultados de buenos profesores en las condiciones diversas y desiguales en las que se realiza la tarea educativa.

y los principios base del trabajo docente debe ser asumido como necesario y deseable por todos los actores involucrados en la educación, especialmente por quienes habrán de ponerlo en marcha, es decir, profesores y directivos de los centros escolares. De entrada, se observa un problema: no existe tal planteamiento curricular. Los programas, guías y materiales de la educación básica hoy vigentes –herencia de la administración 2006-2012– constituyen en conjunto un planteamiento confuso y contradictorio (por ejemplo, estándares de lenguaje frente a estándares de lectura, donde los primeros demandan trabajar para la comprensión e interpretación de lo que se lee y los segundos enfatizan la velocidad con la que un estudiante pronuncia las palabras contenidas en un texto), inviable y aún sin condiciones para su realización, como en el caso de los estándares de las tecnologías de la información y la comunicación. Es razonable demandar que este grave problema se resuelva primero para que la evaluación del desempeño docente no exija un perfil distinto al que demandan los programas de estudio que constituyen una disposición normativa acerca de los logros esperados y, en consecuencia, de las prioridades del trabajo docente.

En algunos sectores la motivación principal de su apoyo a la reforma constitucional ha sido la posibilidad de despedir a quienes no logren buenos resultados con sus estudiantes, pues se asume que todo depende de que el maestro domine los contenidos y los sepa enseñar. Parece natural que si el trabajo docente se hace *como debe ser* los estudiantes aprenderán *lo que deben aprender*. En realidad no ocurre así, ni cuando los niños pequeños comienzan su escolarización temprana en el nivel preescolar:

Sin que lo sepan ellos ni sus familias, los niños que crecen en un entorno con pocas o ninguna experiencia de alfabetización parten ya con desventaja cuando entran en el jardín de infancia y acceden a la escuela primaria. No se trata sencillamente de una cuestión del número de palabras que no han oído ni aprendido. Si no se oyen las palabras, los conceptos no se aprenden. Cuando uno no se tro-

pieza jamás con las formas sintácticas, sabe menos de la relación entre los acontecimientos de una historia. Alguien que desconoce las formas narrativas tiene menos capacidad para deducir y predecir. Si la tradición cultural y los sentimientos de los demás no se han experimentado nunca, comprender los sentimientos de quienes nos rodean es más difícil.<sup>8</sup>

La desigualdad de inicio difícilmente puede ser contrarrestada por la acción solitaria de un buen profesor, menos aún por quien asiste a la escuela solamente por cumplir administrativamente con su contrato laboral y lo hace de la manera más fácil posible: con actividades simples para matar el tiempo y mantener a los niños ocupados (complementación de modelos, copias de dibujos, palabras o textos, dictados y mecanizaciones) y aprovechando al máximo todas las posibilidades que las tradiciones escolares y las exigencias institucionales proporcionan para eludir el trabajo sustancial. El aprendizaje de los estudiantes tampoco depende del profesor en turno, sobre todo cuando en el aula coinciden profesores con muy diferentes estilos de enseñanza, hecho común en la escuela secundaria y el bachillerato, pero también en la educación preescolar y primaria.

Estas objeciones han llevado a proponer la medición del valor agregado al aprendizaje de los estudiantes por un profesor durante cierto periodo, pero esa posibilidad teórica aún carece de experiencias que le otorguen validez y demuestren su factibilidad en evaluaciones masivas, donde no pueden controlarse los múltiples factores que intervienen en una construcción tan compleja como son los saberes y capacidades de una persona. A pesar de estas consideraciones, que circulan sobre todo en el ambiente académico, en el último periodo gubernamental se adoptó la idea de pago por resultados, medidos a través de una prueba escrita. Como esta idea sigue instalada en diversos sectores que manifiestan su interés en el

<sup>8</sup> Maryanne Wolf, *Cómo aprendemos a leer. Historia y ciencia del cerebro y la lectura*, Buenos Aires, Ediciones B, 2008.

mejoramiento de la calidad de la educación, es pertinente formular las siguientes preguntas: ¿qué peso en la valoración del trabajo del profesor se otorgará a la evaluación del aprendizaje? ¿Cómo se distinguirán los aportes de cada profesor (incluso negativos) cuando varios trabajan con el mismo grupo? ¿Se esperará el mismo grado de logros de un profesor que trabaja con 40 estudiantes y de otro que trabaja con 25? ¿Y qué ocurrirá con el que trabaja con varios grados al mismo tiempo? ¿Cómo se evaluará masivamente a los pequeños de tres, cuatro o cinco años que asisten a la educación preescolar? ¿Y a los estudiantes con discapacidades severas? ¿Y cómo proceder si los estudiantes no toman en serio su participación en la evaluación, como ha sucedido sobre todo en secundaria y en bachillerato pero también en primaria?

### *¿Cómo evaluar?*

Si la evaluación del desempeño docente se concentrara en la práctica, en los modos como un profesor trabaja con los estudiantes, y aun en el supuesto de que se contara con un acuerdo acerca de los rasgos deseables de esta práctica (que se constituirían en parámetros de evaluación), ¿qué medios se utilizarían para conocerla? Una opción sería el análisis de las muestras del trabajo en el aula (cuadernos, trabajos escritos, videgrabaciones, entre otras, seleccionadas por el propio profesor, con lo que daría a conocer lo mejor de su trabajo), como lo ha propuesto Sylvia Schmelkes, entre otros, para el caso de México. Ahora bien, ¿cómo se garantiza que tales evidencias reflejan el trabajo del profesor y que su elaboración significa también un proceso de relaciones positivas en el aula, que las actividades contribuyen al desarrollo de la capacidad de pensar y fomentan el respeto y la solidaridad? ¿Cómo saber si el expediente integra solamente los trabajos de niñas y niños con mayor avance en el grupo? La observación del trabajo en el aula por tiempo prolongado es indispensable.

### *¿Quién o quiénes evaluarán?*

Para mejorar el desempeño es necesario optar por un sistema de evaluación de la práctica docente; solamente de este modo cada profesor, la escuela y otras unidades –como los centros de maestros– podrán identificar buenas prácticas y problemas reales en el ejercicio docente. Ello demanda contar con un numeroso grupo de evaluadores competentes (no aplicadores de instrumentos de calificación automática o semiautomática) y comités calificadores que sepan analizar e interpretar rigurosamente las muestras que de su trabajo aporte cada profesor y se ocupen también de recoger información de otras fuentes, que les permita un juicio más cercano a la realidad (por ejemplo, opiniones de alumnos, madres o padres de familia). ¿De dónde provendrán tales evaluadores? ¿Cómo se pre-seleccionarán? ¿Qué tipo de formación permitirá que alguien obtenga una certificación para considerar que es apto para observar e interpretar lo que ocurre en un aula? ¿Quién se encargará de su formación? ¿Cuánto tiempo llevará su formación?

### *La periodicidad de la evaluación y los mecanismos de defensa*

Por más que se pudiera disponer de manera permanente de un cuerpo amplio de evaluadores –un supuesto extraordinariamente difícil de cumplir–, sería imposible aplicar a todos en cada ciclo escolar una evaluación en profundidad de la práctica docente, que se ocupe de la especificidad de la actividad encargada a cada profesor, según su nivel y especialidad. En la educación básica trabajan más de un millón de profesores,<sup>9</sup> a los que habría que sumar a quienes trabajan en la educación media superior. Si todos fueren sujetos de evaluación en cada periodo, estaríamos en el comienzo

<sup>9</sup> INEE, *Panorama educativo de México 2012. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2013.

y final de una aventura de política educativa: no hay sistema, por más poderoso que sea, que pueda llevar a cabo una evaluación masiva sin distorsiones graves. Tan sólo por este motivo, la evaluación de los profesores debe realizarse en periodos razonables. Pero no únicamente por eso: si la evaluación es técnicamente confiable detectará y certificará a quien posee competencias que se desarrollarán (pero no involucionarán) en la medida en que el evaluado realice su trabajo, reciba apoyo pedagógico y estímulos con la necesaria supervisión cotidiana, que debería ser realizada por directores y supervisores calificados. No tiene caso, porque sería contraproducente y costoso, someter a los profesores a un estrés permanente y demoralizante derivado de la siempre próxima evaluación. Hay que recordar que la evaluación en el servicio sería adicional a la que formalmente ha realizado la institución que les otorgó la licencia para el ejercicio profesional.

En un sistema en el que por décadas han funcionado mecanismos corruptos de calificación, que suelen exentar del cumplimiento de las normas y canalizar privilegios a los leales a la organización sindical y a las autoridades de cada nivel de mando, no es suficiente la sola eliminación de las comisiones mixtas SEP-SNTE que, en los hechos, introduce solamente una posibilidad de tener procedimientos imparciales al margen de intereses político-sindicales. El Servicio Profesional Docente deberá sustituir a las antiguas comisiones mixtas con comités calificadoros imparciales, sujetos a la transparencia y al escrutinio público en todas sus acciones; aun así, no puede dejarse a los profesores, directores, supervisores, etcétera, en estado de indefensión. ¿Qué criterios y mecanismos accesibles se crearán para que las personas sujetas a evaluación objeten y demanden revisión de los resultados cuando los consideren injustos?

Es indispensable responder estas preguntas para comenzar a construir la confianza de los profesores en la evaluación de su desempeño y en la evaluación del aprendizaje, si se pretende que estos procesos constituyan herramientas para mejorar la calidad del tra-

bajo educativo y sus resultados. Estas interrogantes no se pueden responder de inmediato pues corresponden propiamente al diseño del sistema de evaluación, pero sí es posible establecer compromisos básicos al definir “los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria” en las leyes reglamentarias de la reforma constitucional y en las primeras acciones que emprenda la Junta de Gobierno del INEE.

Habrà que responder cada grupo de preguntas teniendo en cuenta la dimensión y heterogeneidad del sistema educativo, la desigualdad de las condiciones de los centros escolares y la diversidad cultural. Casi dos décadas de evaluación de la “preparación profesional” del maestro y del aprendizaje de los estudiantes, improvisada y con instrumentos pobres –cuyos resultados han sido utilizados, por una parte, para justificar una oferta de capacitación donde dominan “trayectos formativos” de pésima calidad y, por otra, como combustible para el escarnio contra los profesores–, hacen que la evaluación sea percibida solamente como una acción punitiva. ¿Acaso basta, para disipar la incertidumbre y la desconfianza de cientos de miles de profesores, saber que un organismo autónomo será el que determine las características de la evaluación a los estudiantes y profesores?

Entre las nuevas tareas del INEE se cuenta la de recuperar el prestigio de la evaluación entre los profesores, pero, al mismo tiempo, la de explicar a muchos actores (organizaciones empresariales y medios de comunicación, por ejemplo) convencidos de una concepción simplista de la tarea educativa y que presionan para aplicar ¡ya! la evaluación –que reducen a la aplicación de una prueba escrita– que el diseño de un sistema nacional de evaluación educativa, justo y confiable para todos, para un sistema escolar extremadamente heterogéneo y agudamente desigual, entraña una gran dificultad técnica. Este sistema debe ser cuidadosamente diseñado (no sólo con el saber de técnicos especializados sino también con el de los protagonistas del hecho educativo) y probado en campo con el conocimiento técnico puesto por encima de las exigencias de

legitimación de los poderes públicos y de los ritmos de la política educativa, casi siempre dominada por el corto plazo.

La evaluación del aprendizaje, del desempeño docente y de los diversos componentes del sistema es indispensable pero no suficiente para generar un movimiento hacia la calidad. En otros países, las estrategias basadas exclusivamente en esas medidas no han dado los resultados esperados e incluso han contribuido al debilitamiento profundo de los sistemas educativos porque han provocado la desmoralización del magisterio y la profusión de confusiones en la orientación concreta del trabajo docente, mientras aumenta día a día el número de autores que hay que leer, registros que es necesario complementar, evidencias que es preciso recoger...

En los hechos, esa estrategia para el cambio ha obligado a los profesores a preparar a los alumnos para pasar las pruebas, con lo que han desplazado objetivos más importantes y reducido drásticamente el sentido de la educación y de la escuela. La idea central que se deriva de esas experiencias es que la estrategia de control y exigencia no basta; hace falta acompañarla seriamente de una estrategia de mejora desde abajo con todo el soporte institucional.



## REFLEXIONES SOBRE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 3° CONSTITUCIONAL

*Pedro Salazar Ugarte*

### I

Una cuestión preliminar y fundamental: la educación es un derecho humano de carácter social. Es decir, se trata de un derecho humano que –como todos los demás, sobre todo a partir de la reforma constitucional de junio de 2011 en la materia– debe ser promovido, protegido, respetado y garantizado por todas las autoridades que conforman el Estado mexicano. Ante todo, obviamente, por aquellas que han sido creadas con esa finalidad en sede administrativa pero también por las autoridades legislativas y los poderes judiciales. De hecho, es importante advertir que si bien se trata de un derecho social, eso no lo convierte en un derecho programático –como una vieja tradición teórica sostenía– sino que es un derecho que guarda una relación de interdependencia con el resto de los derechos humanos y debe obtener una protección efectiva. Ésta es una tesis ampliamente desarrollada en los instrumentos internacionales de derechos humanos que, por mandato del artículo primero de la Constitución, forman parte del *bloque de constitucionalidad* en México.

De hecho, la obligatoriedad del Estado en materia educativa ha evolucionado con los años. No sólo se ha reforzado la relevancia jurídica del derecho a la educación sino que, con el paso del tiempo, se fue ampliando su alcance. Esto potenció el derecho de las personas a recibir una educación de calidad y, en contrapartida, aumentó la responsabilidad del Estado para otorgarla o garantizarla. Recordemos, por ejemplo, que desde 1993 y hasta 2012 el marco de obligatoriedad pasó del nivel de preescolar, primaria y secundaria a

la educación media superior. Por lo mismo, el sistema educativo nacional debe comprender –brindando una educación de calidad– diferentes niveles para cumplir con el mandato constitucional.

Dos cuestiones sobre este punto merecen nuestra atención. Una se refiere al tema de la calidad educativa –subrayada en la iniciativa de reforma que presentó el presidente Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012 y en los documentos legislativos que condujeron a su aprobación por el Poder reformador de la Constitución– y la otra alude a la naturaleza del sistema educativo nacional responsable de garantizarla.

La calidad educativa no es una cuestión retórica o decorativa. Es un mandato constitucional que ha sido desarrollado en el derecho internacional de los derechos humanos y que implica exigencias de carácter técnico pero también de naturaleza axiológica. La calidad educativa implica una formación técnica elevada y una asimilación de conocimiento útil, pero también una formación adecuada para convivir en una sociedad democrática. Ése es el sentido, por ejemplo, del artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece lo siguiente:

#### Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;

b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igual-

dad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;  
 e] Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.  
 [...]

Se trata de un buen ejemplo de la manera en la que los tratados internacionales pueden servir para ampliar el contenido de las disposiciones constitucionales en materia de derechos humanos. Al interpretar al artículo 3° constitucional de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño tenemos que la responsabilidad del sistema educativo nacional trasciende a la transmisión del conocimiento y se encamina hacia la formación de ciudadanos técnicamente preparados pero, al mismo tiempo, conocedores y comprometidos con los principios que hacen posible la democracia. Lograr esta clase de educación constituye una responsabilidad transversal que atañe al Estado en todos los órdenes de gobierno. Una responsabilidad que, como lo han acreditado las pruebas y los expertos en la materia, hasta ahora ha sido desatendida.

Así que el principal efecto jurídico de la reforma del artículo 3° constitucional es sentar las bases normativas para superar esta omisión. Se trata de un imperativo normativo que, al incluir la noción de *calidad*, trasciende el carácter de obligatoriedad formal y adquiere un carácter sustantivo; carácter, dicho sea de paso, que por ser jurídico es potencialmente justiciable.

## II

La creación del Servicio Profesional Docente constituye un paso correcto para superar la omisión histórica que acabo de advertir. Lo mismo vale para la decisión de fortalecer y dotar de autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Se trata, en realidad, de dos organismos complementarios. El primero —el Servicio Profesional Docente— deberá estar

orientado a regular, con reglas ciertas e imparciales, el acceso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en la función magisterial. Para que esta tarea se cumpla con sustento en los principios enunciados (certeza e imparcialidad), el segundo –el instituto evaluador– debe contar con la capacidad técnica y la legitimidad política necesarias para garantizar que los miembros del servicio obtengan el reconocimiento que merecen. Una evaluación técnicamente solvente e imparcial es el complemento indispensable de un servicio docente verdaderamente profesional. Y esto se aplica también a la valoración del desempeño de los directores y de los supervisores que tienen una responsabilidad estratégica para el buen funcionamiento del sistema educativo nacional.

Así que, en abstracto, los dos ejes torales de la reforma al artículo 3° constitucional aprobada en febrero de 2013 responden a una necesidad objetiva y se orientan en la dirección correcta. Afirmo lo anterior a partir de la premisa jurídica con la que comencé este texto: la educación de calidad es un derecho humano que debe ser efectivamente garantizado por el Estado. El sistema educativo nacional, en su conjunto, constituye la garantía primaria de dicho derecho. Por lo mismo, las reglas para su cabal funcionamiento –más allá de consideraciones de índole técnica o política– tienen una relevancia constitucional indiscutible, con un sentido práctico sobresaliente.

### III

Una reflexión aparte merece la decisión de llevar estas disposiciones al ámbito constitucional. Comencemos con el Servicio Profesional Docente. La justificación de reformar la Constitución en esta materia –al menos como fue expuesta en su iniciativa por el Ejecutivo federal– se fundamenta en dos criterios: la necesidad de contar con un servicio profesional que responda a los requerimientos específicos de la materia educativa, por un lado, y los efectos que podrían tener las nuevas reglas en el ámbito laboral, por el otro.

Veamos lo primero. Como sabemos, el personal docente, directivo y de supervisión está integrado por trabajadores al servicio del Estado. Por lo mismo, su relación con éste se encuentra amparada por las reglas contenidas en el apartado B del artículo 123 constitucional. Esas reglas constitucionales están reguladas por la ley federal correspondiente y, en su conjunto, sientan las bases que permiten contar con un servicio profesional en todas las funciones estatales. Se trata, entonces, de reglas que valen para todo el servicio público sin distinciones. De ahí que, según consta en la iniciativa que motivó la reforma, se consideró necesario establecer reglas especiales –también de rango constitucional– para el diseño del Servicio Profesional Docente. Un criterio de especialización, entonces, es el que descansa detrás de esta veta de la reforma a la Constitución.

Me parece que, desde el punto de vista jurídico, se trata de una decisión correcta y estratégica. Por un lado, complementa, sin contradecir, las reglas ya contenidas en la Constitución y, por el otro, al implementarse en el ámbito de la norma constitucional, se blindará jurídicamente a la operación reformadora. Con esta decisión, las nuevas reglas que determinen el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio educativo tendrán asidero constitucional. De hecho, como complemento a la reforma del artículo 3° se modificó la fracción XXV del artículo 73, con la finalidad de disponer que el Congreso de la Unión está facultado para “establecer el Servicio Profesional Docente” en los términos de aquél.

Esto nos lleva al segundo tema: los potenciales efectos laborales de la reforma. Me parece que, si pensamos en los conceptos de *ingreso*, *promoción* y *reconocimiento*, los efectos de la reforma no sólo son potencialmente positivos sino que también son pacíficos. Como señala Carlos Mancera: “El ingreso al servicio docente debe estar sujeto a reglas claras que den seguridad de que las personas mejor preparadas y con mayores capacidades sean quienes ocupen las plazas. Es una demanda de la sociedad y de la profesión docente”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Carlos Mancera, “Un proceso, no un disparo”, en *Nexos*, núm. 422, febrero de 2013, p. 60.

Garantizar que las cosas funcionen de esta manera es alentador y no lesiona los derechos de nadie. Por el contrario, aumenta las posibilidades de ofrecer garantía al derecho de las personas a recibir una educación de calidad. Si pensamos ahora en la promoción, siguiendo de nuevo a Mancera, podemos considerar lo siguiente: “Actualmente, el procedimiento para la asignación de los puestos en la educación básica no corresponde a un método que garantice que las personas que ocupen los cargos de dirección y supervisión sean las idóneas para estas funciones. Tampoco estimula a quienes desean ocupar esos cargos en razón de su mérito profesional”.<sup>2</sup>

Las nuevas bases constitucionales abren la puerta para superar esta situación y no lesionan derecho alguno. De hecho, activan los derechos de los servidores de la educación que ya están en funciones y que, con las reglas actuales, no logran desarrollarse por mérito propio. Algo similar sucede con el reconocimiento, como sostiene Mancera: “... los reconocimientos deben de abarcar diversas dimensiones de motivación para el [...] docente, al ofrecer mecanismos de apoyo y reflexión sobre la práctica del maestro y el acceso al desarrollo profesional”.<sup>3</sup>

Nuevamente, con la reforma enfrentamos una oportunidad para lograr que este objetivo se cumpla, sin afectar los derechos de nadie. De hecho, las nuevas bases constitucionales sientan las condiciones para que el reconocimiento alcance a más y a mejores docentes y funcionarios del sistema educativo. Así que la única dimensión problemática se concentra en el tema de la “permanencia”. Es ahí donde se ha suscitado un debate político y jurídico y donde es necesario tejer fino.

A mi juicio, dado que el texto constitucional reformado señala que la ley reglamentará estos principios, otorgando “pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación”, no existen motivos para esperar una acción lesiva a los derechos de

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 61.

los docentes y directivos que están actualmente en funciones. Lo que cambiará para ellos es la manera en la que serán evaluados, promovidos y reconocidos, pero no su situación laboral en términos de permanencia. Lo contrario supondría dotar de efectos retroactivos a las nuevas normas, situación que es posible en el ámbito constitucional, pero no en el terreno legislativo, que es en el cual la reforma debe aterrizar próximamente. Y la no retroactividad en la aplicación de las normas es uno de esos derechos que subsisten constitucionalmente.

#### IV

Con la reforma, el INEE se convierte en un nuevo organismo con autonomía constitucional. Así, se retoma una tendencia iniciada en 1992, cuando se presentaron las reformas constitucionales para incorporar a los llamados órganos constitucionales autónomos a la estructura del Estado mexicano.<sup>4</sup>

Desde entonces, el tema de los órganos autónomos ha venido adquiriendo una presencia creciente en el ámbito de la administración pública en México. En particular, en el marco del proceso de transición democrática y de construcción del Estado constitucional de derecho, algunas instancias públicas responsables de llevar a cabo tareas estratégicas para el buen funcionamiento del Estado alcanzaron la autonomía constitucional. Tal es el caso del Instituto Federal Electoral, de los tribunales agrarios, del banco central (legalmente denominado Banco de México), de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del organismo encargado del sistema nacional de información, estadística y geografía (legalmente llamado Instituto Nacional de Estadística y Geografía).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Hemos desarrollado algunas de estas ideas en Pedro Salazar y Luis Salgado, “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma”, en José María Serna de la Garza, coord., *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, 2009, pp. 591-605.

<sup>5</sup> La primera reforma constitucional se dio el 6 de enero de 1992 para dotar de autonomía constitucional a los tribunales agrarios. Posteriormente se realizó la reforma del 20 de agosto de 1993 al artículo 28 para otorgar autonomía al banco

Las principales características de los órganos constitucionales autónomos, de acuerdo con Miguel Carbonell, son:

a) Se trata de órganos creados de forma directa por el texto constitucional.

b) Cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una *garantía institucional* que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito de competencia garantizado por la Constitución y deberá asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de normas secundarias).

c) Llevan a cabo funciones esenciales en los Estados modernos.

d) Aunque no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus actos y resoluciones son revisables por las instancias jurisdiccionales.<sup>6</sup>

En sintonía con estas premisas teóricas, la jurisprudencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha precisado algunas de las características de los órganos constitucionales autónomos:

---

central. El 22 de agosto de 1996 se dio carácter autónomo al Instituto Federal Electoral, el 13 de septiembre de 1999 a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, finalmente, el 7 de abril de 2006 al organismo encargado del sistema nacional de información, estadística y geografía. La Constitución también relaciona la noción de autonomía con otras instancias, tales como: a) las universidades y las demás instituciones de educación superior (artículo 3°); b) los órganos u organismos especializados e imparciales encargados de garantizar el derecho de acceso a la información, a los que reconoce autonomía operativa, de gestión y de decisión (artículo 6°); c) los tribunales de lo contencioso administrativo (artículo 73); d) las “autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia” de las entidades federativas (artículo 116). Sin embargo, en todos esos casos el establecimiento del carácter autónomo de las instancias correspondientes, aunque deriva de la Constitución, se delega a la legislación secundaria. Además, en dos casos –la Auditoría Superior de la Federación y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo– se trata de instancias que todavía forman parte de la estructura orgánica de alguno de los poderes de la Unión.

<sup>6</sup> Miguel Carbonell, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006, p. 105.

Tesis jurisprudencial núm. 12/2008 (Pleno). Órganos constitucionales autónomos. Sus características. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>7</sup>

Como se puede observar, según la SCJN, los órganos constitucionales autónomos sólo pueden ser creados mediante una norma constitucional y su finalidad general es la de garantizar una mayor

<sup>7</sup> Controversia constitucional 32/2005.- Actor: municipio de Guadalajara, estado de Jalisco.- 22 de mayo de 2006.- Unanimidad de ocho votos (ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas).- Ponente: Juan N. Silva Meza.- Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

especialización, agilización, control y transparencia de funciones públicas específicas. Todo ello sin atentar o alterar el principio de división de poderes. Así que el INEE, a partir de ahora, debe considerarse en esta categoría.

Esto lo convierte, como ya se adelantaba, en un órgano garante del derecho humano a la educación. De hecho, se trata de una instancia que ejerce una función de control sobre el Estado en un área estratégica para la consolidación democrática, en vista de las razones que ya hemos expuesto acerca de los alcances de la noción de *calidad educativa*. Pero, además, es una instancia con carácter nacional, lo que la dota de una naturaleza distinta a la de otros órganos autónomos que solamente tienen alcances en el ámbito federal. Esta condición responde al diseño del sistema educativo nacional –tal como establece ahora la fracción VII del artículo 3° constitucional–, lo que le impone retos mayúsculos al organismo reformado. Esto es así porque lo convierte en una autoridad nacional para una materia cuya ejecución se encuentra descentralizada. Toda una apuesta que puede sentar las bases para exportar este esquema hacia otras áreas estratégicas, como el control de las finanzas públicas.

De hecho, en este caso concreto se trata de un instituto muy poderoso, pues tendrá facultades de evaluación pero también de reglamentación, ya que tiene a su cargo, entre otras responsabilidades:

Artículo 3°

[...]

IX.

[...]

- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendien-

tes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

[...]

Así, además de implementar evaluaciones y generar información, el nuevo instituto autónomo establecerá los parámetros y lineamientos de las evaluaciones a cargo de las autoridades estatales. La idea, vale la pena insistir, suena prometedora para aplicarla en otros espacios, como la fiscalización del gasto público en el ámbito nacional.

## V

En los días que siguieron a la reforma –y previsiblemente en el futuro inmediato– hemos escuchado muchas veces la advertencia de que “el diablo está en los detalles”. Esta observación responde al hecho de que está pendiente, en primer término, la ley secundaria que fijará “los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación”. Criterios, términos y condiciones legales que resultan fundamentales porque, como la propia norma constitucional reformada establece: “Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley”.<sup>8</sup> Esta reglamentación secundaria estará contenida en la Ley General de Educación que, a la luz de las modificaciones constitucionales, deberá ser objeto de una reforma de gran calado.

Pero también –y sobre todo– está pendiente la ley que regulará la organización y el funcionamiento del nuevo instituto autónomo. Por ahora solamente conocemos la naturaleza jurídica que lo ca-

<sup>8</sup> Texto del artículo 3° constitucional reformado.

racteriza, los principios que rigen su actuación –independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión– y los mecanismos para la integración de su órgano directivo. Pero faltan los instrumentos legales que delinearán su operación y las formas de coordinación entre esta autoridad reguladora y las autoridades educativas nacionales.

La creación de estas normas secundarias es uno de los efectos más inmediatos –y más delicados– de la operación constitucional. Gran parte del éxito o fracaso práctico de la operación constitucional depende de una buena operación legislativa. Sin ella, las nuevas bases constitucionales pueden convertirse en un fetiche normativo. Una práctica que lamentablemente ya hemos visto en otras materias.

## VI

Finalmente, me parece oportuno señalar un defecto relevante de la reforma constitucional. Creo que es equivocado el mecanismo elegido para el nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno, que será el órgano de dirección del INEE. Se trata de la misma que se contempla en el artículo 96 de la Constitución para el nombramiento de los ministros de la SCJN y que, por muchas y muy buenas razones, ha sido criticada por los estudiosos de ese órgano jurisdiccional. No sólo es una fórmula que puede provocar situaciones de encerrona sino que otorga al Poder Ejecutivo una potestad inusual e injustificada. Recordemos el contexto, las formas, la simulación y los perfiles de los dos ministros nombrados a finales de 2012 para recrear en nuestra mente los vicios y defectos de ese mecanismo de designación. En estas cosas la memoria ayuda.

## LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO: APORTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

*Javier Cruz Angulo*<sup>1</sup>

El presente texto se divide en tres partes. La primera sección incluye un breve recuento histórico de la trayectoria del artículo 3° constitucional, desde su texto original hasta el año 2012. Este somero recorrido se presenta con el ánimo de contextualizar los aciertos y los problemas educativos en un momento y circunstancia específicos. En la segunda parte se exponen los problemas centrales que ha tenido la educación en México desde la perspectiva del derecho administrativo. En el discurso de la utopía, la narrativa de esta sección tendría que desarrollarse a partir del discurso de los derechos; en la práctica, el problema educativo ha sido la implementación a ras de suelo de la acción estatal. Por último, se hace un estudio dogmático del nuevo texto constitucional, las características del derecho a la educación y las posibles repercusiones de la reforma en otros ámbitos. Las ideas que se proponen respecto de la reciente reforma del artículo 3° constitucional sólo pueden ser leídas en clave constitucional, toda vez que no existen más elementos para hablar del nuevo artículo que el propio contenido de la reforma. Es decir, dada la reciente entrada en vigor de la norma constitucional, no existen datos y estudios empíricos o descriptivos que permitan un análisis de otra naturaleza.

<sup>1</sup> Agradezco a los alumnos de la Clínica del Centro de Investigación y Docencia Económicas, en especial a Karla Prudencio, sus aportaciones para enriquecer este documento.

## TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO 3° CONSTITUCIONAL

*Los orígenes*

El derecho a la educación es producto de la novedosa ingeniería de la Constitución de 1917. La inclusión de este derecho en la carta magna fue resultado de la pluralidad de fuerzas políticas y armadas que empujaron hacia la construcción de un nuevo tipo de texto constitucional.<sup>2</sup> La novedad para los sistemas constitucionales a los que nos referimos son los derechos prestacionales, que consisten en un hacer del Estado, tales como el derecho a la educación o el derecho agrario. La Constitución de 1917 ya no incluyó solamente derechos civiles o políticos, sino también una categoría de nuevos derechos. Esto implicó, por ejemplo, la obligación del Estado de construir escuelas o el rescate de temas hasta entonces descuidados, como la repartición de la tierra. Se insiste en que la aportación al pensamiento constitucional no es producto de ninguna teoría o directriz axiológica, como sostiene la mayoría de nuestros constitucionalistas,<sup>3</sup> sino que se debe a la diversidad de idearios revolucionarios que se manifestaron desde el gobierno de Francisco I. Madero.<sup>4</sup>

Desde su redacción original, el artículo 3° constitucional estableció que la educación le concerniría por igual a la federación, a los estados y a los municipios; que sería laica en todos sus aspectos y obligatoria sólo en el nivel primario. Haber otorgado facultades a los tres órdenes de gobierno en materia educativa dio lugar a la primera reforma en este ámbito:

<sup>2</sup> Véase John Womack, *Zapata y la Revolución mexicana*, 28ª ed., México, Siglo XXI Editores, 2008, capítulos VII-IX.

<sup>3</sup> Véase Miguel Carbonell Sánchez, *Los derechos fundamentales en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2004, pp. 755-779. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1408/8.pdf>>.

<sup>4</sup> En estas líneas se hace una paráfrasis de la obra *Derecho a la salud*, del autor de este texto, que será publicada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la colección Reflexiones Contemporáneas sobre Derechos Humanos.

... en 1921 se reformó el artículo 73 de la Constitución, para crear la Secretaría de Educación Pública que, a diferencia de la extinta Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, tendría jurisdicción nacional. A falta de una normatividad nacional, el mismo [José] Vasconcelos se sustentaba en la facultad que le otorgó la Constitución para federalizar la enseñanza...<sup>5</sup>

El proceso de federalizar la educación, que comenzó en 1921, se extendió durante 40 años mediante convenios entre la federación y los estados, con algunos traspiés.<sup>6</sup> La educación se comenzó a entender como un bien nacional, del cual sólo la federación se podía responsabilizar a cabalidad, sin menoscabo de que los estados y municipios pudieran participar.

### *La educación de 1973 a 1992*

Los procedimientos instrumentados por los estados para delegar la política pública educativa a la federación culminaron con la promulgación de la Ley Federal de Educación en 1973.<sup>7</sup> Esta ley otorgaba a la federación la mayor parte de las obligaciones y derechos en materia docente. Desde que Vasconcelos había prometido la primera reforma constitucional, el centro de gravedad de la materia educativa era la federación. De la misma manera, una determinada visión del ciudadano y una construcción desde la óptica del Estado mexicano eran fundamentales para determinar el contenido del derecho educativo. Para reforzar este argumento, basta mencionar la

<sup>5</sup> Engracia Loyo, "El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992", en María del Carmen Pardo, coord., *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 49-57.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1973. Disponible en: <[http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley\\_29111973.htm](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_29111973.htm)>.

reforma constitucional de 1934,<sup>8</sup> que le daba un cariz socialista a la educación. A mayor abundamiento, el aspecto socialista de la educación ha sido lo único que la ciudadanía ha llevado como tema de análisis a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en materia educativa.<sup>9</sup> En efecto, las madres y padres de familia plantearon ante los tribunales federales la necesidad de que los profesores impartieran una educación con las características que indicaba la Constitución. Sin embargo, de 1973 a principios de 1990 los problemas administrativos y económicos comenzaron a minar las ideas de Vasconcelos.

### *La educación de 1992 a 2012*

El lapso comprendido de 1992 a la fecha ha sido crítico para la educación en México. La política pública educativa cambió y se tomó la decisión de distribuir las competencias educativas entre la federación, los estados y los municipios. En 1992 se descentralizó la educación. Es decir, se emitió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica,<sup>10</sup> el cual tenía como fin reorganizar el sistema educativo y revalorar la función magisterial. Para concretar el Acuerdo Nacional, la federación firmó un convenio con cada una de las entidades federativas.<sup>11</sup>

El 13 de julio de 1993 se expidió la Ley General de Educación. El segundo transitorio de esta nueva legislación derogaba el *corpus iuris* anterior a ella; así, toda norma jurídica, acuerdo, convenio o acto unilateral administrativo que se opusiera a dicha ley quedó

<sup>8</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1934.

<sup>9</sup> Poder Judicial de la Federación/Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. LV, febrero de 1938, p. 1611, registro 331 901, tesis aislada. Segunda Sala, materia administrativa: Educación socialista, alcance de lo preceptuado por el artículo 3° constitucional.

<sup>10</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 1992.

<sup>11</sup> Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de mayo de 1992.

derogado.<sup>12</sup> En 1993 se modificó la Constitución para establecer la obligatoriedad de la educación secundaria.<sup>13</sup>

De 1993 a 2012 no hubo otra reforma constitucional o modificación de alguna ley que cambiara el rumbo de la educación, de ahí que podamos elaborar algunas conclusiones.

#### ACIERTOS Y DESACIERTOS EN LA TRAYECTORIA LEGAL DE LA EDUCACIÓN

El Constituyente de 1917 acertó en la inserción del derecho a la educación en el texto fundamental. En igualdad de circunstancias, imprimir un ideario al tipo de educación pública que se imparte (laica y democrática, entre otras características) se considera atinado. Incluso el cariz que se imprimió a la educación en 1934 daba cuenta de la preocupación del Estado acerca del tipo de ciudadanos que se estaba formando. Se piensa que hubo desaciertos con la falta de obligatoriedad de la educación secundaria durante más de 50 años, la rapidez con la que se dio el proceso de descentralización de la educación y la falta de participación de la ciudadanía en la política pública educativa. En efecto, con excepción de los amparos de 1935, no podemos observar ningún otro momento histórico donde la ciudadanía haya tratado de incidir en los contenidos educativos. Desde nuestra óptica, la concepción de la educación como una política pública exclusiva del Estado pudo haber influido en la falta de participación ciudadana en este ámbito. Más adelante se comenta de

<sup>12</sup> Segundo transitorio de la Ley General de Educación: “Se abroga la Ley Federal de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1973; la Ley del Ahorro Escolar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de septiembre de 1945; la Ley que Establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 1963, y la Ley Nacional de Educación para Adultos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1975. Se derogan las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley”.

<sup>13</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 1993.

qué manera la educación ha pasado de ser una política pública del Estado a convertirse en un derecho humano que involucra un proyecto de nación y el proyecto de vida de cada individuo.

### *Los problemas de la educación a ras de suelo*

El federalismo, en términos jurídicos, se puede definir como un sistema de entidades, con una división vertical de facultades y una distribución de estas últimas dentro de una nación.<sup>14</sup>

En el momento en que la federación asumió, en los hechos y en términos jurídicos, toda la responsabilidad de la educación básica (1921), también delegó ciertas facultades en los estados y municipios; sin embargo, se encontró frente a un dilema sin respuesta. Por un lado, los niveles de gobierno que están más cercanos a la población son el municipio y el estado. Por el otro, en mi opinión, una nación<sup>15</sup> debe imprimir su visión en los contenidos educativos. Así, parecería que la respuesta al derecho a la educación es la reforma de 1993, en la cual la federación mantuvo la facultad de establecer los planes y programas de estudios, con la participación de las autoridades educativas locales, y delegó en las entidades federativas la administración de los servicios. La reforma de 1993, que en teoría pretendía descentralizar la educación, tendría que haber tenido como efecto articular la coordinación política y administrativa del Estado en materia educativa. La consecuencia debió ser coordinar y enlazar gobiernos locales<sup>16</sup> como

<sup>14</sup> Véase Bryan A. Garner, ed., *Black's law dictionary*, 4ª ed., St. Paul, Minnesota, Thomson West, 2011, p. 305 [traducción libre del autor].

<sup>15</sup> Entendemos el concepto *nación* a partir de las ideas de Reinhold Zippelius. A saber, un conjunto de seres humanos que se sabe unido por un sentimiento de pertenencia, afinidad cultural, geográfica, lengua y la comunidad de destino político y que se forman en Estado al estar regidos por una constitución. Véase Reinhold Zippelius, *Teoría general del Estado. Ciencia de la política*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1989, pp. 15-52.

<sup>16</sup> Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El federalismo*, México, SCJN, 2011 (Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano), pp. 63-65.

medio de distribución de la acción estatal en materia educativa a fin de otorgar más poder a las entidades federativas y a los municipios.

El primer problema de la descentralización educativa es la escasez de recursos económicos, políticos y jurídicos. En principio, la figura del municipio, desde 1917 y hasta 1982, dependía económicamente de la entidad a la que pertenecía; la fuerza pública era responsabilidad estatal y federal y, por consiguiente, el municipio no podía asumir ninguna función estatal. El 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional que permitió a los municipios recaudar impuestos y contar con el uso de la fuerza pública. Sin embargo, no fue sino hasta 1999 que se otorgó al municipio una mayor libertad para regir su vida administrativa. En este orden de ideas, no resulta lógico un proceso de descentralización hacia niveles de gobierno sin que éstos tengan facultades o capacidades. La reforma de 1993 no tuvo repercusiones en los municipios del país: se transfirió la responsabilidad de impartir *todos* los servicios de educación básica y la formación de maestros a las entidades federativas, mientras que la federación conservó las facultades normativas.

Sin embargo, las entidades federativas carecían de recursos legales y económicos para desplegar una política pública educativa eficaz. Los datos duros nos muestran el fracaso de este modelo de distribución de competencias. De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, uno de los servicios educativos que le compete de manera exclusiva a las entidades federativas –la educación indígena– se encuentra en la siguiente situación:

Se estima que la tasa de analfabetismo entre los pueblos indígenas es cuatro veces más alta (más de 26% de la población de 15 años y más) que el promedio nacional (7.4%). Una de cada tres escuelas primarias generales es multigrado, mientras que dos de cada tres escuelas indígenas son multigrado, es decir, sus docentes atienden más de un grado. En 2005, apenas el 13% de los estudiantes del 6to. grado de primaria en las escuelas indígenas se encuentra en el grupo más alto en términos de comprensión lecto-

ra, comparado con el 33% de promedio nacional. El 51% se encuentra en el nivel más bajo (el promedio nacional es de 25%).<sup>17</sup>

A partir de estos datos podemos concluir que este modelo de distribución de competencias no sólo fracasó, sino que, además, hizo más amplia la brecha existente entre los distintos sistemas educativos.

### *Conclusiones sobre la descentralización de la educación*

El proceso administrativo de la descentralización de la educación fue equívoco. Los estados no prestaron atención a las facultades exclusivas que les concedía la ley o carecían de los recursos económicos y legales para ejercerlas. La correlación o los nexos de causalidad para explicar la ausencia de política pública o las malas políticas públicas para la educación básica o la formación de profesores<sup>18</sup> no son materia del presente texto debido a lo extenso de las hipótesis que se han elaborado sobre el tema y a la falta de espacio para justificar las razones que habría para tomar una hipótesis y no otra. Lo cierto es que los datos duros señalan que las entidades federativas no han sido eficaces ni eficientes en el mandato que les dieron el Constituyente y la ley ordinaria.

#### LA REFORMA AL ARTÍCULO 3° CONSTITUCIONAL Y SUS CONSECUENCIAS

La última reforma al artículo 3° constitucional es el documento más importante en materia educativa por dos elementos: a) su contenido sustantivo y b) la nueva forma de entender la Constitución General de la República. Por razón de método comenzaremos con la

<sup>17</sup> Unicef, “La niñez indígena en México”, en Unicef-México [sitio web]. Disponible en: <[http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos\\_6904.htm](http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6904.htm)>.

<sup>18</sup> *Idem*.

forma como hoy se entienden los mandatos constitucionales en lo general.

La carta magna se entendía como un texto político que contenía los principios y valores del Estado mexicano, pero sin fuerza vinculante para las autoridades del mismo Estado. Contra todo pronóstico, la fuerza vinculante de la Constitución dependía de cómo el legislador ordinario desarrollaba el mandato constitucional.<sup>19</sup> En diciembre del año 2000, el pleno de la SCJN le dio un giro a esta lógica<sup>20</sup> y decidió que las normas constitucionales tenían un contenido jurídico vinculante. Más adelante, la misma SCJN señaló:

Nuestro país atraviesa una etapa de intensa transformación en la manera de identificar la sustancia normativa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus consecuencias para la mecánica del funcionamiento del juicio de amparo. *Una de las manifestaciones específicas de este fenómeno es la alteración de la comprensión, hasta ahora tradicional, de derechos como el relativo a la salud o a la educación. Esto es, a pesar de su consagración textual en la Carta Magna, estos derechos han sido tradicionalmente entendidos como meras declaraciones de intenciones, sin mucho poder vinculante real sobre la acción de ciudadanos y poderes públicos. Se ha entendido que su efectiva consecución estaba subordinada a actuaciones legislativas y administraciones específicas, en cuya ausencia los Jueces Consti-*

<sup>19</sup> Poder Judicial de la Federación/Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IV, septiembre de 1996, p. 588, registro 201308, tesis aislada (penal) núm. XIX.1o.2P. Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. Acción penal. Reformas al artículo 21 constitucional. No ejercicio o desistimiento de la, por el Ministerio Público. Está sujeto al control de legalidad y el amparo que al respecto se promueva, al principio de definitividad.

<sup>20</sup> Poder Judicial de la Federación/Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, diciembre de 2000, p. 5, registro 190691, tesis de jurisprudencia (constitucional, penal) núm. P/J. 128/2000. Instancia: Pleno. Acción penal. El artículo 21, párrafo cuarto, constitucional, se erige en garantía del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de aquélla.

*tucionales no podían hacer mucho. Ahora, en cambio, se parte de la premisa de que, aunque en un Estado constitucional democrático el legislador ordinario y las autoridades gubernamentales y administrativas tienen un margen muy amplio para plasmar su visión de la Constitución y, en particular, para desplegar en una dirección u otra las políticas públicas y regulaciones que deben dar cuerpo a la garantía efectiva de los derechos, el Juez Constitucional puede contrastar su labor con los estándares contenidos en la propia Ley Suprema y en los tratados de derechos humanos que forman parte de la normativa y vinculan a todas las autoridades estatales.*<sup>21</sup> [Cursivas del autor].

Dado el razonamiento anterior, ya no hay lugar a dudas sobre la fuerza normativa del texto constitucional y la función de los derechos humanos en una sociedad democrática. Siguiendo este orden de ideas, en la actualidad es posible hablar del artículo 3° constitucional como un derecho humano que se encuentra en la arena de lo justiciable, como se desarrolla en los siguientes párrafos.

*El derecho humano a la educación pública,  
¿qué tipo de derecho es?*

En el artículo 3° constitucional, así como en la definición de educación que proporciona la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura,<sup>22</sup> el derecho a

<sup>21</sup> Véase Poder Judicial de la Federación/Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 31, registro 161331, tesis aislada constitucional P. XV/201. Instancia: Pleno, materia constitucional: Derecho a la salud. Su naturaleza normativa.

<sup>22</sup> “La palabra educación designa el proceso global de la sociedad a través del cual las personas y los grupos sociales aprenden a desarrollar conscientemente en el interior de la comunidad nacional e internacional y en beneficio de ellas, la totalidad de sus capacidades, actitudes, aptitudes y conocimientos”. Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz in-

la educación es una condición para desarrollar y ampliar las capacidades que se consideran fundamentales para el desarrollo del ser humano dentro de un modelo de Estado. Es decir, mediante el artículo 3° el Constituyente estableció un conjunto de directrices, obligatorias para el Estado, que son útiles tanto para formar individuos capaces, como para dibujar un proyecto de nación y, a su vez, para que cada individuo pueda construir su proyecto de vida. Con estas bases axiológicas se logra construir una ideología nacional compartida por todos los mexicanos y, al mismo tiempo, se forma la individualidad de cada ciudadano dentro de la nación. La dicotomía del efecto funcional de la educación permite que haya un común denominador en los valores del Estado mexicano y, a la vez, que cada persona genere su individualidad.

La educación es un *derecho habilitante*, es decir, a través de este derecho el individuo es dotado de las capacidades necesarias para poder ejercer toda una gama de derechos reconocidos en el mismo pacto fundamental. La educación aumenta de forma progresiva las distintas capacidades de la persona, las cuales le permiten su desenvolvimiento pleno en la sociedad. Veamos.

Las habilidades que se adquieren en la instrucción básica —como aprender a leer, escribir o las operaciones matemáticas básicas— habilitan a un individuo para ejercer el derecho al acceso a la información y la libertad de imprenta —a través de la lectura— y ejercer la garantía de comercio consagrada en los artículos 5° y 73 constitucionales. Un ser humano que no sabe sumar, restar, multiplicar o dividir jamás podrá aspirar a ejercer el comercio ni a ser un actor relevante en la economía nacional. En el mismo sentido, el derecho a votar y a ser votado puede estar condicionado por los grados cursados de educación. Lo anterior es así porque cuando el elector elige a su candidato lo hace mediante los procesos de aná-

ternacionales y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura el 19 de noviembre de 1974.

lisis, y el acceso a la información y el debate que se correlacionan con su educación.<sup>23</sup>

*Los contenidos del artículo 3° constitucional  
desde los derechos humanos y sus repercusiones en otros ámbitos*

El texto de la reforma constitucional sigue los pasos de la doctrina pacífica en la materia e inserta los elementos tangibles de la educación: a] infraestructura, b] métodos y materiales educativos, c] idoneidad del profesorado y d] medios para evaluar los elementos antes descritos.<sup>24</sup>

En este momento se puede apreciar que la educación tiene lo que se llama una *dicotomía funcional*: por un lado, el Estado mexicano imprime su visión de ciudadanía a través de los métodos y contenidos educativos, y, por el otro, es un derecho humano que habilita a las personas para el libre desarrollo de su personalidad. En este sentido, es necesario recordar que la libertad antes enunciada consiste en “ser individualmente como se quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera”.<sup>25</sup> Debemos entender que la libertad y la autonomía están condicionadas al universo de posibilidades reales que se tengan dentro de la sociedad y, como se señaló en los párrafos anteriores, uno de las grandes condicionantes es el nivel educativo.

La reforma constitucional adiciona una fracción al artículo 3°, la número IX, que es de suma importancia porque perfecciona el

<sup>23</sup> Véase Anna M. Fernández Poncela, “Valores políticos y preferencias electorales de las mujeres en el D.F.”, en *Política y Cultura*, núm. 11, invierno 1998-1999, pp. 175-197.

<sup>24</sup> Véase Robert Freeman Butts y Lawrence Arthur Cremin, *A history of education in American culture*, Nueva York, Holt, 1953, cap. I-II [traducción libre del autor].

<sup>25</sup> *Idem*.

estatus del organismo de evaluación nacional creado en el año 2002 al convertirlo en órgano autónomo por mandato constitucional, además de que establece sus responsabilidades generales y determina su alcance nacional.<sup>26</sup> Si bien en la legislación (artículo 12 de la Ley General de Educación) se contemplaba que la federación realizaría la evaluación, lo cierto es que, por ser facultad concurrente, esta responsabilidad se ha distribuido entre los tres órdenes de gobierno,<sup>27</sup> y cuando todos son responsables, se disuelve la responsabilidad, lo que ocasiona que nadie responda de manera directa. Es decir, no existe responsable.

Ahora, por primera vez en nuestra historia hay un responsable de la evaluación en materia educativa.<sup>28</sup> Esto, a su vez, permite medir la política pública educativa e instrumentar los remedios que sean necesarios según los resultados de la evaluación, lo cual nos lleva a uno de los problemas más interesantes de la reforma educativa: ¿qué pasará con los profesores que no acrediten la evaluación? La reforma contempla la permanencia de los profesores. En este sentido, el Estado estará frente a dos opciones: a) capacitar a los profesores que no acrediten la evaluación o b) que los profesores desarrollen labores fuera del ámbito de lo docente. En este orden de ideas, una de las partes más importantes de la reforma recae sobre el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educa-

<sup>26</sup> Creado por decreto presidencial en 2002 y reformado por decreto presidencial de fecha 15 de mayo de 2012.

<sup>27</sup> Véase la legislación actual en materia educativa de los estados de Guanajuato, Chiapas y otros.

<sup>28</sup> Véase el segundo artículo transitorio: “El Ejecutivo Federal someterá a la Cámara de Senadores las ternas para la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, que deberá recaer en personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto”. Decreto por el que se reforman los artículos 3° 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 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2013.

ción. Para que la Constitución no se convierta en letra muerta, y la educación sea un derecho humano como tal, esta institución tendrá que desarrollar una función que no se ha realizado en mucho tiempo, es decir, evaluar.

El otro apartado de la reforma es el que delegó al Poder Legislativo ordinario la facultad de reglamentarla. ¿Cuál será el piso y el techo del legislador educativo? ¿Cómo se define un profesor idóneo? Éstas son algunas, entre otras tantas interrogantes que tendrá que definir el legislador ordinario.

#### CONCLUSIONES GENERALES SOBRE EL NUEVO ARTÍCULO 3° CONSTITUCIONAL

El derecho a la educación es un derecho humano, además de representar una visión de Estado. En efecto, en la dicotomía funcional de una norma constitucional, el Estado puede insertar en su texto fundamental acciones, valores y directrices, que a su vez constituyen un derecho humano. Lo anterior es así, dado que, además de los valores y principios que consagra el artículo 3° constitucional, existe un derecho que habilita a los seres humanos para ser de determinada manera.

La descentralización de la educación fue un fracaso en términos administrativos, por las razones apuntadas en la sección anterior. Hoy la federación ha colocado la educación en las coordenadas correctas del debate. Veamos. La educación pública es un bien nacional estratégico de cualquier Estado, con cualquier tipo de gobierno. En este sentido, estamos en espera de que las autoridades administrativas y legislativas instrumenten una política pública correcta, que responda a las exigencias constitucionales y a las necesidades de todos los mexicanos. No perdamos de vista que la educación no es un derecho sólo de la infancia, sino que corresponde a cualquier grupo etario.

CONCLUSIONES SOBRE LA PERMANENCIA  
E IDONEIDAD DEL PROFESORADO

El legislador constituyente delegó en el Congreso de la Unión los dos temas más complicados de la reforma educativa, a saber: la permanencia del docente y cómo definir *idoneidad*.

En el tema de la idoneidad siempre es más sencillo saber qué no es idóneo. Un profesor que falta a clase, que llega tarde y que reprueba la evaluación no es idóneo. Pero ¿qué es lo idóneo? El hecho de que el profesor asista a todas sus clases, llegue a la hora, apruebe una evaluación e incluso esté bien evaluado por sus alumnos no necesariamente significa que sea un buen maestro. En este sentido, ¿cómo se mide qué tipo de habilidad y cuántas habilidades desarrolló el maestro en sus alumnos? Incluso en un modelo de educación clásica, el cual considera la evaluación de la cantidad de datos adquiridos por el estudiante, son muchos los factores que pueden incidir cuando se mide el conocimiento de los alumnos. Los productos del maestro son los conocimientos, habilidades y curiosidades que deja en los alumnos, elementos que al día de hoy nadie ha podido medir a cabalidad. Esperamos que por lo menos los elementos formales, como la asistencia, la puntualidad y un conjunto básico de conocimientos, sean el piso mínimo de la idoneidad del profesor.

La permanencia es un tema que estará en la SCJN. Los profesores estarán sujetos a una evaluación para determinar su permanencia en el salón de clases. Una posible consecuencia es que el profesor sea separado del empleo o, en su caso, se le asignen tareas administrativas que no quiera desempeñar. Aquí habrá una colisión de dos normas constitucionales. El artículo 123 constitucional (derechos laborales) tendrá que colisionar con el 3° constitucional (derecho a la educación) y la SCJN tendrá que decidir cuál debe prevalecer en el Estado mexicano.

En el sistema constitucional de pesos y contrapesos falta que el Poder Judicial haga su parte. El Poder Legislativo hizo una reforma

constitucional, el Poder Ejecutivo evaluará e implementará las consecuencias, y la SCJN solventará el conflicto constitucional. Este tipo de problemas, que se analizan en el modelo teórico de la ponderación de Alexy, sólo pueden suceder en casos prácticos y la solución está dada según el propio caso; no hay respuesta ni teórica ni académica correcta. Esperemos que la SCJN imprima la visión del Estado mexicano en la sentencia que le tocará pronunciar.

## ELEMENTOS RELEVANTES DE LA REFORMA EDUCATIVA

*Francisco José Paoli Bolio*

El proceso por medio del cual se realizará y pondrá en marcha la reforma educativa, a partir de los cambios constitucionales publicados en febrero de 2013, tendrá una primera etapa con duración de alrededor de dos años. El Congreso cuenta con seis meses para preparar y enviar al Ejecutivo para su publicación las reformas a la Ley General de Educación y la Ley (orgánica) del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Pero no se trata solamente de realizar los cambios legislativos, sino también de revisar las políticas públicas y de hacer el rediseño institucional correspondiente.<sup>1</sup>

Antes de que se instituya el INEE autónomo —que será el principal ejecutor de la reforma educativa, junto con las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, SEP—, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía deberá realizar, en el curso del año 2013, un censo de las escuelas, maestros y alumnos, lo que permitirá a las autoridades educativas disponer de una plataforma de datos para la operación del sistema educativo. El secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet Chemor, admitió que en la dependencia a su cargo no se cuenta con los datos precisos del número de escuelas, profesores y alumnos que integran el sistema educativo, lo cual habla de un enorme desorden y de una serie de irregularidades que el gobierno de la República ocultó durante mucho

<sup>1</sup> Véase el diario *Reforma* del 3 de marzo de 2013 (p. 3), donde se informa que el senador Juan Carlos Romero Hicks, presidente de la Comisión de Educación de la cámara alta, calculó así la duración de esta primera etapa: “Nos va a llevar al menos un par de años. Se tienen que revisar políticas públicas, se tienen que hacer rediseños institucionales y se tienen que hacer cambios en la legislación; y no es solamente la parte legislativa y creer que por cambiar la Constitución, y cambiar las leyes, la realidad se cambia de un día para otro, eso no es realista”.

tiempo. En efecto, si se tiene un registro de las escuelas que operan en el país, así como un conjunto de inspectores que deberían visitarlas sistemáticamente, además de una nómina que se paga cada mes y una matrícula de alumnos por ciclo escolar, era de suponerse que se contaría con los datos básicos a los que se refiere el decreto. Pero como paralelamente hay profesores que tienen más de una plaza, y un número indeterminado de maestros están comisionados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), no se conocen, a principios de 2013, esos datos básicos, y sin ellos es imposible llevar adelante una reforma educativa.

Además de la realización del censo y de la creación del INEE como organismo autónomo, se establece el Servicio Profesional Docente y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que conducirá el INEE. Todo lo anterior exige la transformación de las estructuras administrativas del sistema educativo y, a mi juicio, también plantea la necesidad de revisar las Condiciones Generales de Trabajo que rigen la relación laboral de la SEP con sus trabajadores, para declarar nulas aquellas condiciones que se opongan a lo que establece el referido decreto de reformas y adiciones constitucionales. Esta revisión debería iniciarse en el mismo año en que se realiza el censo. No ignoro que varias de estas acciones previas a la puesta en marcha de la reforma educativa tendrán una oposición vigorosa del SNTE, acentuada aún más por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Se trata de una operación mayor que implica cientos de acciones que habrán de realizar en conjunto las distintas autoridades educativas federales, de las entidades federativas y del INEE como organismo constitucional autónomo.

#### ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA EDUCATIVA

La reforma educativa, tal como se predefine en las modificaciones constitucionales, busca como objetivo central lograr el incremento de la calidad en la educación pública obligatoria, que in-

cluye los ciclos de preescolar, primaria, secundaria y medio superior. Señala, en primer lugar, la capacidad de los docentes, sin dejar de mencionar los métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura educativa. Pero se advierte claramente que la tesis fundamental es que sin buenos maestros, bien formados y con capacidad docente, no será posible lograr una buena calidad educativa. Los resultados de esa reforma mostrarán sus logros, en último análisis, a través de lo que hayan aprendido los estudiantes, y eso sólo podrá empezar a verse después de varios ciclos educativos. Para lograr ese objetivo, la disposición constitucional crea un sistema de evaluación, que incluye un órgano que la llevará a cabo y un servicio profesional docente. La adición al artículo 3°, donde se formula este objetivo, señala: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Está claro que se quiere modificar el sistema educativo para impulsar el desarrollo económico, social, cultural y político del país y la mejor convivencia humana. También, que se quiere relanzar la idea de que la educación es la mejor forma de que las personas progresen y asciendan socialmente, y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de sus familias y de los grupos a los que pertenecen.

Las reformas al artículo 3° dejan ver, a la vez, que hay una convicción del legislador con respecto al hecho de que los países que progresan mejor y de manera más rápida son los que tienen una educación de calidad, y de que han tenido gran repercusión las evaluaciones nacionales y extranjeras al sistema educativo nacional, a las capacidades de sus profesores y al aprendizaje de los educandos.

## EL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El artículo 3° constitucional establece: “El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”.

Tres aspectos, pues, habrá de evaluar el INEE: la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo, en cuatro ciclos (preescolar, primaria, secundaria y medio superior). La calidad no necesariamente se reduce a la captación de conocimientos, sino a la formación de criterios y la asimilación de valores para respetar, como indica el inciso c] de la fracción II del propio artículo 3°, “la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, religión, de grupos, de sexos o de individuos”. Es decir, se trata de una evaluación profunda y compleja, que incluirá aspectos pedagógicos, didácticos, axiológicos, éticos y de conciencia social y ciudadana.

Al parecer, el INEE tendrá una Junta de Gobierno antes de que se constituya como tal. Se formará la cabeza antes que el cuerpo institucional, lo cual no necesariamente está mal, porque habrá un órgano conductor que puede encargarse de diseñar los procesos de evaluación para lograr la idoneidad de los docentes y directivos de las escuelas, así como la infraestructura educativa. Habrá una Junta de Gobierno en primer término, en vista de que la ley que instituya al INEE tardará hasta seis meses en prepararse, discutirse y aprobarse. En realidad, en sus artículos transitorios el decreto establece que el nuevo instituto “ejercerá sus atribuciones y competencia conforme al Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el *Diario Oficial de la Federa-*

ción del 16 de mayo de 2012” (artículo tercero transitorio) y que “los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasan a formar parte del Instituto que se crea en los términos del presente Decreto” (artículo cuarto transitorio).

La ciudadanía, que valorará la reforma y su implementación, apreciará que ninguno de los miembros de la Junta de Gobierno del INEE sea dirigente político o militante sindical como caracterización fundamental, sino que los cinco sean personas con conocimientos amplios de la teoría educativa, con una formación amplia y una práctica pedagógica de varias décadas. Las ternas propuestas por el presidente de la República para integrar la Junta de Gobierno pueden ser indicio de la seriedad con la que se quiere llevar a cabo la reforma educativa. Es decir, en 2013 se realizarán diversas acciones y se tomarán ciertas decisiones y nombramientos que irán sentando las bases operativas e instrumentales de la reforma educativa.

En 2014 puede iniciarse el proceso de evaluación, si ya se cuenta con los datos del censo que indiquen cuántas escuelas, profesores y alumnos tiene el sistema educativo y dónde están. Ese proceso de evaluación tomará un buen tiempo, si se tiene en cuenta que hay más de 30 millones de personas escolarizadas en los distintos ciclos educativos y alrededor de 800 000 profesores contratados para impartir la docencia.

#### LA PERMANENCIA

El término *permanencia* se utilizó por primera vez en 1980, en el artículo 3° de la Constitución, a fin de establecer la potestad de las universidades dotadas de autonomía para fijar los términos de la incorporación, el ascenso y el mantenimiento de la duración indefinida de su personal académico. Esa reforma, que incluyó la frac-

ción VII, referida a las universidades autónomas por ley,<sup>2</sup> fue tomada para iniciar una operación de acuerdo con la cual la permanencia de los docentes que se adscriban a la educación obligatoria que imparte el Estado no puede regularse en el reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, sino que será definida por una ley secundaria que encuentra sustento en la reforma constitucional que analizamos.

No es extraño, por tanto, que la oposición del SNTE se concentrara en la palabra *permanencia*. Eliminar este término de la reforma al artículo 3° hubiera sido quitar el sentido fundamental a la evaluación educativa; evitar que quienes fueran evaluados como incompetentes pudieran ser removidos de sus puestos. Eso bloquearía cualquier intento por mejorar la calidad educativa, cuando un buen número de docentes no han tenido la capacidad para enseñar y lograr un buen aprendizaje. Los miembros del SNTE empezaron un movimiento de rebeldía contra la evaluación, aunque lo disfrazaron de una oposición a la evaluación “externa”. Querían que la evaluación quedara en manos del propio SNTE y que los resultados de ella no pudieran afectar su permanencia, sino que condujera solamente a capacitar a los que tenían una formación deficitaria, sin quitarles sus plazas. La racionalización que pretendía ese movimiento era que se trataba de defender los derechos laborales establecidos en sus Condiciones Generales de Trabajo. Lo que prescribe la inclusión del término *permanencia*, como facultad de la autoridad educativa, es la nulidad de las cláusulas de las condiciones de trabajo que regulan el mantenimiento indefinido de los docentes en sus plazas. La parte relativa a la permanencia se mantuvo en la fracción III del artículo 3° reformado, que señala:

La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el

<sup>2</sup> En efecto, la reforma al artículo 3°, del 6 de junio de 1980, incluyó una disposición, la fracción VII, en la que se prescribe que las universidades autónomas fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.

reconocimiento y la *permanencia* en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. [Cursivas del autor].

### CONSIDERACIONES FINALES

Una reflexión indispensable es relacionar los valores que sostiene el artículo 3° constitucional con la reforma educativa recientemente aprobada. Este artículo establece los criterios fundamentales que deben orientar la educación pública, basándose en los resultados del progreso científico, la lucha contra la ignorancia y el rechazo a las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. La educación deberá ser:

*Democrática.* Entendiendo la democracia –recuerdo la definición constitucional primigenia– no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Ésta es una prescripción original de la Constitución de 1917, cada día más vigente, conforme han avanzado la conciencia ciudadana y el reconocimiento amplio de los derechos humanos. La educación democrática exige que haya libertad de cátedra, libre expresión de los profesores y los educandos, respeto a la dignidad de la persona y a la integridad de la familia, y una clara definición de lo que es el interés general de la sociedad. Asimismo, demanda promover la fraternidad y la igualdad de derechos y evitar los privilegios que puedan otorgarse por pertenecer a una raza, profesar una religión, formar parte de un grupo, ser de uno u otro sexo o tener determinada preferencia sexual. Aquí cabe perfectamente la interpretación de que la pertenencia a un grupo, en este caso a un sindicato, no puede implicar un privilegio, como puede ser la permanencia y mucho menos la capacidad para heredar plazas o no ser evaluados.

*Nacional.* En busca de que los educandos conozcan los problemas fundamentales del país y las mejores formas para utilizar los recursos naturales, con preservación de un medio ambiente sano, la biodiversidad, el aseguramiento de nuestra independencia política, y la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

*De calidad.* Éste es el nuevo criterio que se introduce en la reforma educativa para conducir la educación pública. Se plantea obtener la calidad a través de lograr que los docentes ingresen al sistema educativo mediante concursos de oposición, y realizar evaluaciones sistemáticas diseñadas y aplicadas por un organismo autónomo del Estado, el INEE.

La reforma educativa busca recuperar para el Estado la conducción de la educación pública, que había perdido en alguna medida. Recordemos que en el gobierno anterior (2006-2012) se había entregado la Subsecretaría de Educación Básica a un personero del sindicato de maestros. Y también que un número importante de gobiernos de las entidades federativas puso en manos del SNTE las secretarías de Educación Pública locales.

Si se considera la educación con una perspectiva amplia, que vaya más allá del sistema educativo formal, es conveniente –y necesario– relacionar la reforma educativa con la de las telecomunicaciones. No sólo porque en esta última iniciativa se señala la obligación general de que las telecomunicaciones coadyuven al desarrollo de la educación, sino particularmente por las siguientes razones:

- Establece el derecho de acceso a la banda ancha –y en general a las tecnologías de la información–, acción que debe garantizar el Estado. Se trata de una adición fundamental que se plantea en la reforma de las telecomunicaciones y que puede ser un elemento muy positivo para el fortalecimiento de la educación. Esto daría gran impulso al carácter democrático e igualitario de la educación porque permitiría que el conocimiento se diseminara con amplitud en la sociedad. También abonaría la disposición del artículo 3° de que la educación se basará en resultados del progreso científico, tarea que en gran medida puede ser apoyada por las tecnologías de la información.

- Señala que la radiodifusión será un servicio público de interés general y no sólo un promotor mercantil o de intereses privados. La educación pública deberá recibir espacios en las telecomunicaciones concesionadas para desarrollar sus valores y alcanzar sus metas de calidad.



## AUTORES

### Javier Cruz Angulo Nobara

Profesor de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y director de la Clínica de Interés Público de esa institución. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en derecho penal y amparo, derechos de la infancia, migración y víctimas del delito. Autor, junto con Hesbert Benavente, de *Instrumento para orientar el diseño legislativo en materia de justicia juvenil* (Fondo Canadá-CIDE, 2011).

### Gloria del Castillo Alemán

Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso-México). Doctora en Ciencia Política por la Flacso-México. Especialista en el estudio de políticas públicas en la educación básica y superior. Además de ensayos y artículos, ha publicado, en coautoría con Alicia Azuma, *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar* (Flacso-México, 2009) y *Gobernanza local y educación. La supervisión escolar* (Flacso-México, 2011).

### Olac Fuentes Molinar

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Enseñanza de la Filosofía por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Ha sido investigador en el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Fue subsecretario de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación Pública entre 1993 y 2000. Además de artículos y ensayos, ha publicado *Educación y política en México* (Nueva Imagen, 1983) y *Crítica a la escuela* (El Caballito, 1986).

### Gilberto Guevara Niebla

Integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Licenciado en Biología y maestro en Ciencias por la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido profesor e investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana y en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Doctor *honoris causa* por la Universidad Autónoma de Coahuila y la Universidad Veracruzana. Autor de *La rosa de los cambios. Breve historia de la UNAM* (Cal y Arena, 1990) y *La catástrofe silenciosa* (FCE, 1992). Entre 1992 y 1993 fue subsecretario de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación Pública. Fundó en 1995 la revista *Educación 2001*.

### Minerva Nava Amaya

Licenciada en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestra en Investigación y Desarrollo Educativo por la Universidad Iberoamericana. Ha sido docente en la Universidad Iberoamericana y la Universidad Pedagógica Nacional, y actualmente lo es en la UNAM.

### Francisco José Paoli Bolio

Licenciado en Derecho y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana. Ha sido profesor de Ciencia Política, Derecho y Sociología en diversas universidades públicas y privadas. Fue abogado general de la Universidad Autónoma Metropolitana y rector de la Unidad Xochimilco de esa misma institución. Ha sido diputado federal por el Partido Acción Nacional en dos legislaturas e integrante de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Ha publicado más de 20 libros y numerosos ensayos; entre sus obras más recientes están *Teoría del Estado* (Trillas-UNAM, 2009) y *Yucatán. Historia de las instituciones jurídicas* (UNAM-Senado de la República, 2010).

### Rodolfo Ramírez Raymundo

Profesor de Educación Primaria por la Escuela Nacional de Maestros, con estudios de licenciatura en Sociología en la Universidad Nacional

Autónoma de México. Director de la revista *Cero en Conducta*. Fue director general de Investigación Educativa en la Secretaría de Educación Pública. Además de artículos, ha publicado *Historia. Cuarto grado. Libro para el maestro* (SEP, 1994) y, en coautoría con Patricio Chaves, *Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2002* (Conafe, 2006) y *La evaluación de los programas compensatorios. Notas para una política de equidad educativa* (Conafe, 2006).

### Elsie Rockwell Richmond

Investigadora titular del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (Cinvestav) del Instituto Politécnico Nacional. Fue profesora fundadora de la maestría en Investigación Educativa en el DIE. Doctora en Ciencias con especialidad en Investigación Educativa por el Cinvestav. Ha coordinado la elaboración de múltiples materiales de apoyo al trabajo docente, como dos series del *Manual del instructor comunitario* del Consejo Nacional de Fomento Educativo. Autora, entre otros libros, de *La escuela cotidiana* (FCE, 1995), *Hacer escuela, hacer Estado. La educación posrevolucionaria vista desde Tlaxcala* (Colmich-CIESAS-Cinvestav, 2007) y *La experiencia etnográfica* (Paidós, 2009).

### Mario Rueda Beltrán

Investigador titular en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de París VIII. Fue director del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Investigador especializado en aprendizaje, prácticas pedagógicas y evaluación de la docencia universitaria. Autor de *La evaluación de la labor docente en el aula universitaria* (UNAM, 2006); coordinador de *Experiencias del modelo de evaluación de competencias docentes* (en prensa).

### Pedro Salazar Ugarte

Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor en la Facultad de Derecho de esa institución, así como en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, y en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín, Italia. Especialista en derecho constitucional y democracia. Autor de *La democracia constitucional. Una radiografía teórica* (FCE, 2006) y *Crítica de la mano dura. Cómo enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades* (Océano, 2012).

### Sylvia Schmelkes del Valle

Presidenta de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación desde el 2 de mayo de 2013. Maestra en Investigación Educativa por la Universidad Iberoamericana. Investigadora de la educación desde 1970, se ha desempeñado en el Centro de Estudios Educativos, el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Iberoamericana. En esta última institución fue directora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación. Entre 2001 y 2007 fue coordinadora general de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública. En 1998 recibió el Premio Nacional María Lavalle Urbina. Ha publicado más de 150 trabajos, entre libros, artículos y ensayos; entre sus obras se encuentran *La calidad en la educación primaria. Un estudio de caso* (FCE, 1997) y *La formación de valores en la educación básica* (SEP, 2004).

## ANEXOS



# I

## EDUCACIÓN OBLIGATORIA: DATOS BÁSICOS

Selección, procesamiento de datos y notas:  
*Ma. Concepción Torres R. y Rodolfo Ramírez R.*

### POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR

- El Estado mexicano está obligado a garantizar una educación de calidad a toda la población de entre 3 y 17 años de edad para que cada persona complete 15 años de escolaridad obligatoria: desde la educación preescolar –que inicia a los tres años de edad– hasta la educación media superior.
- La mayor cobertura se observa en los grupos de edad correspondientes a la educación primaria y secundaria; en todos los grupos existen déficits de cobertura, pero los más altos se ubican en los grupos correspondientes a educación preescolar y a educación media superior (cuadros 1 y 2).

### LA DIMENSIÓN DEL SISTEMA: MATRÍCULA, ESCUELAS Y MAESTROS

- En la educación obligatoria están matriculados más de 30 millones de niñas, niños y adolescentes mexicanos atendidos por más de 1 472 000 profesores en más de 242 000 escuelas.
- En promedio, 89 de cada 100 estudiantes del total de la matrícula de educación obligatoria acuden a una escuela pública; el mayor porcentaje de la matrícula en escuelas de sostenimiento privado se encuentra en educación preescolar y media superior (cuadro 3).
- 83 de cada 100 profesores trabajan en escuelas públicas, salvo en la educación media superior, donde son 68 de cada 100 (cuadro 4).
- En promedio, 86 de cada 100 escuelas son públicas; este porcentaje baja a 63 en educación media y a 83 en educación preescolar (cuadro 5).

## CONDICIONES DE VIDA

- Más de una tercera parte de la matrícula de educación básica pertenece a localidades de alta y muy alta marginación (cuadro 6). El 53.8% de la población de cero a 17 años se encuentra en situación de pobreza (cuadro 7).

## CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO EDUCATIVO

Según la modalidad en la que estudian los niños y adolescentes pueden ser atendidos por profesores con formación profesional o habilitados en cursos breves, estudiar en un grupo del grado que les corresponde o en un grupo integrado por estudiantes de varios grados atendidos por un solo profesor (grupos multigrado).

*Educación preescolar*

En este nivel educativo existen tres modalidades o tipos de servicio (cuadros 8 y 9):

*General.* El personal docente egresa de las instituciones formadoras de profesores, la maestra o el maestro puede atender un grado o varios; esta modalidad tiene el más alto número de grupos “unigrado”. Formalmente las escuelas sólo pueden tener director(a) dedicado(a) exclusivamente a esa función cuando tienen cuatro grupos o más, pero existen escuelas de esa dimensión que no lo tienen.

*Indígena.* El personal docente generalmente egresa del bachillerato y es habilitado en cursos de breve duración; durante el servicio cursa la licenciatura impartida por la Universidad Pedagógica Nacional. La inmensa mayoría de los grupos son multigrado, por lo cual los planteles no cuentan con director; un profesor asume esas tareas al mismo tiempo que atiende a su grupo.

*Cursos comunitarios.* Esta modalidad está dirigida a localidades muy pequeñas. Se establece donde existen hasta 29 niños del grupo de edad; por definición, los grupos son multigrado. El trabajo pedagógico lo realizan

jóvenes egresados de bachillerato a quienes se habilita como profesores en cursos breves; duran en el servicio un máximo de dos años para continuar sus estudios superiores con una beca otorgada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), institución que presta este servicio educativo.

- Cerca de 40% de los jardines de niños son unitarios (cuadros 10 y 11).

### *Educación primaria*

En este nivel educativo existen tres modalidades o tipos de servicio (cuadros 12 y 13):

*General.* El personal docente egresa de las instituciones formadoras de profesores, la maestra o el maestro generalmente atiende un grado, aunque existe un alto porcentaje de grupos multigrado. Las escuelas solamente pueden tener director(a) dedicado(a) exclusivamente a esa función cuando tienen, al menos, un grupo por grado, por lo que en las escuelas multigrado un profesor debe asumir las tareas de la dirección además de atender a su grupo de alumnos.

*Indígena.* El personal docente generalmente egresa del bachillerato y es habilitado en cursos de breve duración. Durante el servicio cursa la licenciatura impartida por la Universidad Pedagógica Nacional. La inmensa mayoría de los grupos de esta modalidad son multigrado, por tanto no cuentan con director(a) dedicado(a) exclusivamente a esa función.

*Cursos comunitarios.* Esta modalidad está dirigida a localidades muy pequeñas; se establece donde existen hasta 29 niños del grupo de edad. Por definición, los grupos son multigrado. El trabajo pedagógico lo realizan jóvenes egresados de bachillerato a quienes se habilita como profesores en cursos breves, duran en el servicio un máximo de dos años para continuar sus estudios superiores con una beca otorgada por el Conafe, institución que presta este servicio educativo.

- Cerca de 10% de los estudiantes asisten a escuelas multigrado (cuadros 14 y 15).

### *Educación secundaria*

La educación secundaria se imparte en las siguientes modalidades (cuadros 16 y 17):

*General.* Cuenta con personal de licenciatura egresado de las Escuelas Normales o de otras instituciones de educación superior, quienes imparten una o más asignaturas del campo de su especialidad. Los grupos se organizan por grado.

*Técnica.* Comparte las características de la secundaria general; además, los estudiantes pueden optar por cursar una especialidad técnica u oficio. Los grupos se organizan por grado.

*Telesecundaria.* Cuenta con personal egresado de licenciaturas universitarias y, recientemente, también con egresados de las escuelas normales. Ahí, por norma, un profesor imparte todas las asignaturas del plan de estudios a un grupo/grado con apoyo de programas de televisión, además de libros de texto gratuitos. También existen telesecundarias con solamente uno o dos profesores para los tres grados. Este servicio surgió para atender localidades rurales pequeñas pero actualmente se ha extendido a otros tipos de localidad, incluidas las urbanas (cuadros 18 y 19).

*Comunitaria.* Este servicio se presta en microlocalidades donde existan hasta 29 niños del grupo de edad. Al igual que en los cursos comunitarios los grupos son unitarios (incluye estudiantes de los tres grados) y son atendidos por un joven egresado del bachillerato, quien es habilitado como profesor.

*Para trabajadores.* Esta modalidad está dirigida a mayores de 15 años de edad y actualmente se cursa en tres semestres.

### *Educación media superior*

La educación media superior se organiza en tres grandes modelos: el bachillerato general o propedéutico, antecedente directo de las áreas profesionales o disciplinas universitarias; el bachillerato tecnológico, y la formación profesional técnica, originalmente de carácter terminal (cuadros 20 y 21):

*Bachillerato general.* El bachillerato general se imparte en cuatro modalidades: escolarizada, abierta, a distancia (Emsad: Educación Media Superior a Distancia) y telebachillerato. El personal docente, de formación universitaria, imparte una o más asignaturas de su campo de especialidad.

- En la modalidad a distancia los estudiantes son atendidos vía internet por asesores en cada campo de conocimiento. La acreditación se realiza mediante exámenes.
- El telebachillerato reproduce el modelo de la telesecundaria, en la que un profesor imparte todas las asignaturas a un grupo-grado. Existen también telebachilleratos multigrado.
- La modalidad abierta es ofrecida por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Muchas escuelas particulares que ofrecen “preparatoria intensiva” aprovechan esta opción para certificar los estudios que imparten a jóvenes en edad escolar.

*Bachillerato tecnológico.* Se denomina así al bachillerato previo a la formación en ingenierías y otras carreras similares. Además del bachillerato los estudiantes cursan una carrera técnica. La plantilla docente, con formación en áreas afines, imparte una o varias asignaturas del campo de su especialidad.

*Formación profesional técnica.* En un principio su finalidad fue formar profesionales técnicos, por lo cual era de carácter terminal; los profesores –técnicos o profesionistas en ejercicio– son contratados por horas-clase. Desde 2003 esta modalidad otorga también el bachillerato.

#### LA CALIDAD DEL APRENDIZAJE

La medición más importante –y menos cuestionada– de la calidad de la educación básica la realiza el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a través del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Las pruebas se aplican a estudiantes de 15 años que asisten a la escuela (bachillerato o secundaria), por lo que se intenta medir el aprendizaje acumulado en la educación básica. Esta prueba se apli-

ca cada tres años; en cada ocasión examina el dominio de competencias en lectura, matemáticas y ciencias naturales, pero se concentra en uno de esos campos.

La muestra de estudiantes mexicanos (alrededor de 25 000) permite contar con datos representativos tanto nacionales como por entidad federativa. A continuación se presentan los resultados obtenidos en los campos focalizados en las pruebas aplicadas en 2003 (matemáticas), 2006 (ciencias) y 2009 (lectura). Los resultados de cada prueba se clasifican en cinco o seis niveles de desempeño, mismos que, de acuerdo con el INEE, pueden interpretarse en términos generales como se muestra en el cuadro 22.

#### *PISA 2003: matemáticas*

Propósito de la prueba: Medir “la capacidad de los estudiantes para reconocer e interpretar problemas matemáticos encontrados en su mundo, traducir estos problemas a un contexto matemático, utilizar los conocimientos y procedimientos matemáticos para resolver los problemas dentro de su contexto matemático, interpretar los resultados en términos del problema original, reflexionar sobre los métodos aplicados y formular y comunicar los resultados”.<sup>1</sup> (Cuadro 26).

En el cuadro 24 se destaca la proporción de estudiantes mexicanos en cada nivel de logro en matemáticas en comparación con la distribución que se observa en un grupo de países seleccionados y en el promedio de países de la OCDE.<sup>2</sup>

#### *PISA 2006: ciencias*

*Propósito de la prueba:* Evaluar el uso de los conocimientos científicos “para identificar preguntas, adquirir nuevos conocimientos, explicar fenómenos científicos y extraer conclusiones basadas en hechos o eviden-

<sup>1</sup> Rafael Vidal y María Antonieta Díaz, *Resultados de las pruebas PISA 2000 y 2003 en México. Habilidades para la vida en estudiantes de 15 años*, México, INEE, 2004.

<sup>2</sup> Además de los socios comerciales, se incluyen países que sistemáticamente obtienen altos puntajes en pruebas de rendimiento escolar, así como algunos con PIB o ESCS (Índice PISA de estatus socioeconómico, social y cultural) similar al de México. Chile no participó en 2003.

cias de naturaleza científica”; asimismo, la comprensión de “los rasgos característicos de la ciencia como una forma de conocimiento e investigación” y de la manera en que la ciencia y la tecnología afectan el ambiente (cuadro 24).

En el cuadro 27 se presenta la proporción de estudiantes mexicanos en cada nivel de logro en ciencias, en comparación con la distribución que se observa en un grupo de países seleccionados y en el promedio de miembros de la OCDE.

*PISA 2009: habilidades de lectura*

*Propósito de la prueba:* “valorar la capacidad de un individuo para comprender, emplear, reflexionar e interesarse en textos escritos con el fin de lograr metas propias, desarrollar sus conocimientos y su potencial personal, y participar en la sociedad”.<sup>3</sup> (Cuadro 25)

En el cuadro 28 se muestra la proporción de estudiantes mexicanos en cada nivel de logro en lectura, en comparación con la distribución que se observa en un grupo de países seleccionados y en el promedio de miembros de la OCDE.

CUADROS

**Cuadro 1.** Población de 3 a 17 años por grupo de edad y condición de asistencia a la escuela, 2010

<i>Edad</i>	<i>Población</i>	<i>Asisten a la escuela</i>	
		<i>Número</i>	<i>%</i>
3, 4 y 5 años	6 535 234	3 416 797	52.3
6 a 11	13 318 563	12 828 013	96.3
12 a 14	6 504 132	5 953 862	91.5
15 a 17	6 710 948	4 499 305	67.0
Total	33 068 877	26 697 977	80.7

FUENTE: XII Censo General de Población y Vivienda 2010, México, INEGI. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est#>>.

<sup>3</sup> María Antonieta Díaz Gutiérrez *et al.*, *México en PISA 2009*, México, INEE, 2010.

**Cuadro 2.** Población de 3 a 17 años por grupo de edad y condición de asistencia a la escuela, por entidad federativa, 2010

Entidad	3 a 5 años			6 a 11 años			12 a 14 años			15 a 17 años		
	Total	Asiste	%	Total	Asiste	%	Total	Asiste	%	Total	Asiste	%
	Núm.	Núm.		Núm.	Núm.		Núm.	Núm.		Núm.	Núm.	
Aguascalientes	75 453	36 312	48.1	154 348	150 028	97.2	72 952	66 955	91.8	74 156	47 571	64.1
Baja California	182 211	78 293	43.0	367 940	353 847	96.2	180 943	169 862	93.9	179 165	129 220	72.1
Baja California Sur	36 255	17 814	49.1	72 035	69 945	97.1	33 794	31 699	93.8	34 715	25 075	72.2
Campeche	46 836	27 124	57.9	95 136	91 732	96.4	49 029	44 829	91.4	50 917	34 832	68.4
Coahuila	158 570	86 798	54.7	328 429	319 343	97.2	158 258	146 763	92.7	160 612	108 394	67.5
Colima	35 906	19 271	53.7	71 888	68 983	96.0	35 352	32 219	91.1	37 542	26 333	70.1
Chiapas	331 311	171 417	51.7	666 060	620 243	93.1	329 418	283 297	86.0	326 491	196 480	60.2
Chihuahua	203 504	83 511	41.0	401 665	383 587	95.5	191 030	173 428	90.8	194 548	132 416	68.1
Distrito Federal	391 086	243 141	62.2	794 113	769 858	96.9	394 949	376 011	95.2	426 210	332 541	78.0
Durango	98 415	48 050	48.8	201 668	193 876	96.1	99 886	90 985	91.1	101 362	64 842	64.0
Guanajuato	337 738	177 268	52.5	702 200	681 478	97.0	344 604	311 401	90.4	350 164	206 648	59.0
Guerrero	219 144	129 837	59.2	461 896	439 128	95.1	236 597	211 305	89.3	234 382	147 905	63.1
Hidalgo	159 616	84 639	53.0	323 396	315 457	97.5	157 560	147 984	93.9	166 849	111 585	66.9
Jalisco	430 553	228 810	53.1	877 596	844 221	96.2	421 405	379 906	90.2	431 468	272 985	63.3
México	896 023	434 654	48.5	1 788 406	1 732 512	96.9	843 361	787 385	93.4	882 563	613 122	69.5

Michoacán	259831	136075	52.4	526224	502828	95.6	266760	230221	86.3	277311	152154	54.9
Morelos	98247	48484	49.3	201145	193354	96.1	100156	91495	91.4	107149	71937	67.1
Nayarit	64085	34380	53.6	126617	122760	97.0	61659	57195	92.8	65420	46229	70.7
Nuevo León	254661	143378	56.3	521337	503679	96.6	240349	225913	94.0	242572	163460	67.4
Oaxaca	236187	125271	53.0	484443	464535	95.9	250842	226831	90.4	256644	165320	64.4
Puebla	359104	196109	54.6	744324	714895	96.0	360642	322098	89.3	372942	241283	64.7
Queretaro	109057	59956	55.0	221808	216145	97.4	108321	100057	92.4	114011	74432	65.3
Quintana Roo	80118	39306	49.1	151167	144491	95.6	71619	66413	92.7	76100	53278	70.0
San Luis Potosí	155207	98582	63.5	325945	317684	97.5	160653	150112	93.4	167440	112622	67.3
Sinaloa	156484	80790	51.6	321034	311256	97.0	162100	151159	93.3	166943	124746	74.7
Sonora	155088	67482	43.5	314748	305560	97.1	151436	142759	94.3	151792	111957	73.8
Tabasco	136898	86498	63.2	268812	259591	96.6	132365	122716	92.7	137139	99015	72.2
Tamaulipas	186065	84500	45.4	365385	351699	96.3	173319	159830	92.2	177141	123486	69.7
Tlaxcala	72788	37766	51.9	147229	143888	97.7	70593	66110	93.6	72905	51536	70.7
Veracruz	411905	197584	48.0	887878	849996	95.7	444529	402272	90.5	465484	320725	68.9
Yucatán	105043	64030	61.0	220245	213939	97.1	109184	101995	93.4	116591	80918	69.4
Zacatecas	91845	49667	54.1	183246	177475	96.9	90467	82657	91.4	92220	56258	61.0

FUENTE: XII Censo General de Población y Vivienda 2010, México, Inegi. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=cst#>>

**Cuadro 3.** Matrícula por nivel y tipo de sostenimiento. Ciclo escolar 2011-2012

Sostenimiento	Preescolar		Primaria		Secundaria		Media superior		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Público	4 050 267	86.1	13 662 794	91.7	5 684 414	92.2	3 575 925	82.5	26 973 400	89.6
Privado	655 278	13.9	1 246 625	8.3	483 010	7.8	757 664	17.5	3 142 577	10.4
Total	4 705 545	100.0	14 909 419	100.0	6 167 424	100.0	4 333 589	100.0	30 115 977	100.0

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2012. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 4.** Personal docente por nivel y tipo de sostenimiento. Ciclo escolar 2011-2012

Sostenimiento	Preescolar		Primaria		Secundaria		Media superior		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Público	182 128	81.3	517 740	90.2	333 824	85.9	194 952	68.2	1 228 644	83.4
Privado	42 018	18.7	56 109	9.8	54 945	14.1	91 022	31.8	244 094	16.6
Total	224 146	100.0	573 849	100.0	388 769	100.0	285 974	100.0	1 472 738	100.0

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2012. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 5.** Escuelas por nivel y tipo de sostenimiento. Ciclo escolar 2011-2012

Sostenimiento	Preescolar		Primaria		Secundaria		Media superior		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Público	76 387	83.7	90 923	91.5	32 132	87.8	9 765	63.3	209 207	86.2
Privado	14 866	16.3	8 455	8.5	4 431	12.2	5 662	36.7	33 414	13.8
Total	91 253	100.0	99 378	100.0	36 563	100.0	15 427	100.0	242 621	100.0

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2012. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 6.** Alumnos, docentes y escuelas por nivel educativo y grado de marginación. Ciclo escolar 2011-2012

<i>Grado de marginación</i>	<i>Nivel o tipo educativo</i>	<i>Alumnos</i>	<i>Docentes</i>	<i>Escuelas</i>
Muy alto y alto	Preescolar	1 791 716 (38.1%)	91 171 (40.7%)	49 097 (53.8%)
	Primaria	5 743 824 (38.5%)	238 727 (41.6%)	56 046 (56.4%)
	Secundaria	2 116 279 (34.3%)	120 685 (31.0%)	19 687 (53.8%)
	Media superior	1 143 937 (26.4%)	61 795 (21.6%)	5 316 (34.5%)
Medio, bajo y muy bajo	Preescolar	2 748 985 (58.4%)	125 338 (55.9%)	38 734 (42.4%)
	Primaria	8 656 057 (58.1%)	315 526 (55.0%)	39 035 (39.3%)
	Secundaria	3 832 297 (62.1%)	254 791 (65.5%)	15 711 (43.0%)
	Media superior	3 009 982 (69.5%)	213 141 (74.5%)	9 581 (62.1%)

TOMADO DE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Cifras básicas. Educación básica y media superior. Inicio de ciclo escolar 2011-2012*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 7.** Distribución de la población total e infantil según condición de pobreza, 2010

<i>Condición</i>	<i>Población total</i>		<i>Población de 0 a 17 años</i>	
	<i>Millones</i>	<i>%</i>	<i>Millones</i>	<i>%</i>
No pobre y no vulnerable	21.8	19.3	6.5	16.5
Vulnerable por ingresos	6.5	5.8	2.9	7.2
Vulnerable por carencias sociales	33.3	28.7	9.0	22.5
Pobreza moderada	40.3	35.8	16.3	41.0
Pobreza extrema	11.7	10.4	5.1	12.8
Total	113.6	100.0	39.8	100.0

FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010*, México, Coneval/UNICEF, 2012, p. 32.

**Cuadro 8.** Total de alumnos, docentes y escuelas de educación preescolar por modalidad. Ciclo escolar 2011-2012

<i>Modalidad</i>	<i>Alumnos</i>	<i>Docentes</i>	<i>Escuelas</i>
General*	4 146 594 (88.1%)	187 127 (83.5%)	61 401 (67.5%)
Indígena	398 188 (8.5%)	17 889 (8.0%)	9 607 (10.5%)
Cursos comunitarios	160 763 (3.4%)	19 130 (8.5%)	20 245 (22.2%)
Total	4 705 545 (100%)	224 146 (100%)	91 253 (100%)

\* Incluye información de los Centros de Desarrollo Infantil sostenidos por la SEP.

TOMADO DE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Cifras básicas. Educación básica y media superior. Inicio de ciclo escolar 2011-2012*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 9.** Matrícula de educación preescolar por entidad federativa y modalidad. Ciclo escolar 2011-2012

Entidad	Matrícula total	Modalidad					
		General*		Indígena		Comunitario	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Aguascalientes	48917	47 400	96.9			1 517	3.1
Baja California	108884	104 607	96.0	2 951	2.7	1 326	1.2
Baja California Sur	25 019	24 138	96.4			881	3.5
Campeche	33 995	27 934	82.1	4 515	13.2	1 546	4.5
Coahuila	120 165	117 121	97.4			3 044	2.5
Colima	23 850	22 977	96.3			873	3.6
Chiapas	272 633	166 417	61.0	82 524	30.2	23 692	8.6
Chihuahua	125 184	116 730	93.2	4 015	3.2	4 439	3.5
Distrito Federal	313 978	313 978	100.0				
Durango	67 910	61 928	91.1	1 701	2.5	4 281	6.3
Guanajuato	237 683	231 920	97.5	339	0.1	5 424	2.2
Guerrero	181 844	136 377	75.0	39 158	21.5	6 309	3.4
Hidalgo	117 743	87 330	74.1	16 402	13.9	14 011	11.9
Jalisco	313 896	305 529	97.3	1 306	0.4	7 061	2.2
México	580 361	562 033	96.8	12 412	2.1	5 916	1.0

Michoacán	183747	162804	88.6	13459	7.3	7484	4.0
Morelos	68373	66051	96.6	1195	1.7	1127	1.6
Nayarit	46507	40914	87.9	3588	7.7	2005	4.3
Nuevo León	196175	193328	98.5			2847	1.4
Oaxaca	187850	107791	57.3	75327	40.1	4732	2.5
Puebla	272825	219200	80.3	45145	16.5	8480	3.1
Querétaro	83845	75255	89.7	2811	3.3	5779	6.8
Quintana Roo	50204	45097	89.8	4193	8.3	914	1.8
San Luis Potosí	128224	108879	84.9	13237	10.3	6108	4.7
Sinaloa	113145	104628	92.4	1046	0.9	7471	6.6
Sonora	98144	87994	89.6	7344	7.4	2806	2.8
Tabasco	114290	102224	89.4	7427	6.5	4639	4.0
Tamaulipas	119240	114767	96.2			4473	3.7
Tlaxcala	51579	47219	91.5	1527	2.9	2833	5.4
Veracruz	263747	212674	80.6	37215	14.1	13858	5.2
Yucatán	83523	61944	74.1	19351	23.1	2228	2.6
Zacatecas	72065	69406	96.3			2659	3.6

\* Incluye información de los Centros de Desarrollo Infantil.

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras. Ciclo escolar 2011-2012, México, SEP, 2012.

**Cuadro 10.** Centros de educación preescolar unitarios\*  
por entidad federativa. Ciclo escolar 2011-2012

Entidad	Total de escuelas	Preescolares unitarios	
		Núm.	%
Aguascalientes	651	180	27.6
Baja California	1 424	132	9.3
Baja California Sur	373	118	31.6
Campeche	727	313	43.1
Coahuila	1 797	569	31.7
Colima	409	111	27.1
Chiapas	7 332	4 956	67.6
Chihuahua	2 387	1 129	47.3
Distrito Federal	3 338	73	2.2
Durango	1 876	649	34.6
Guanajuato	4 520	1 513	33.5
Guerrero	3 990	1 804	45.2
Hidalgo	3 294	1 862	56.5
Jalisco	5 367	1 522	28.4
México	8 098	1 616	20.0
Michoacán	4 325	1 909	44.1
Morelos	1 193	266	22.3
Nayarit	1 157	423	36.6
Nuevo León	2 870	598	20.8
Oaxaca	4 479	2 152	48.0
Puebla	5 005	2 012	40.2
Querétaro	1 560	712	45.6
Quintana Roo	694	197	28.4
San Luis Potosí	3 174	1 778	56.0
Sinaloa	2 420	836	34.5
Sonora	1 579	446	28.2
Tabasco	2 031	1 069	52.6
Tamaulipas	2 324	774	33.3
Tlaxcala	820	196	23.9
Veracruz	7 892	3 324	42.1
Yucatán	1 268	365	28.8
Zacatecas	1 785	966	54.1

\* Un maestro imparte los tres grados.

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2012. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 11.** Centros de educación preescolar unitarios.\*  
Ciclo escolar 2011-2012

<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Unitarios</i>	<i>%</i>
90 159	100	34 570	38.3

\* Un maestro imparte los tres grados.

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2012. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 12.** Total de alumnos, docentes y escuelas de educación primaria por modalidad. Ciclo escolar 2011-2012

<i>Modalidad</i>	<i>Alumnos</i>	<i>Docentes</i>	<i>Escuelas</i>
General	13 944 880 (93.5%)	524 693 (91.5%)	77 936 (78.4%)
Indígena	850 360 (5.7%)	36 379 (6.3%)	10 062 (10.1%)
Comunitaria	114 179 (0.8%)	12 507 (2.2%)	11 380 (11.5%)
Total	14 909 419	573 849	99 378

TOMADO DE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Cifras básicas. Educación básica y media superior. Inicio de ciclo escolar 2011-2012*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 13.** Matrícula en educación primaria por entidad federativa y modalidad. Ciclo escolar 2011-2012.

Entidad	Matrícula total	Modalidad					
		General		Indígena		Cursos comunitarios	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Aguascalientes	161 301	160 668	99.6			633	0.4
Baja California	404 566	393 551	97.3	10 355	2.6	660	0.2
Baja California Sur	81 225	80 909	99.6			316	0.4
Campeche	106 651	102 908	96.5	2 752	2.6	991	0.9
Coahuila	364 585	364 056	99.9			529	0.1
Colima	79 855	79 578	99.7			277	0.3
Chiapas	775 091	509 653	65.8	240 718	31.1	24 720	3.2
Chihuahua	439 224	416 803	94.9	19 325	4.4	3 096	0.7
Distrito Federal	944 040	944 040	100.0				
Durango	226 607	213 964	94.4	8 383	3.7	4 260	1.9
Guanajuato	783 386	778 545	99.4	1 294	0.2	3 547	0.5
Guerrero	520 834	409 903	78.7	102 410	19.7	8 521	1.6
Hidalgo	359 527	312 818	87.0	41 784	11.6	4 925	1.4
Jalisco	992 075	982 137	99.0	6 667	0.7	3 271	0.3
México	1 962 618	1 939 758	98.8	18 912	1.0	3 948	0.2
Michoacán	559 798	530 072	94.7	24 402	4.4	5 324	1.0
Morelos	226 946	225 010	99.1	1 198	0.5	738	0.3
Nayarit	138 566	127 133	91.7	9 747	7.0	1 686	1.2
Nuevo León	580 141	579 432	99.9			709	0.1

Oaxaca	558987	408017	73.0	143670	25.7	7300	1.3
Puebla	845805	766382	90.6	74134	8.8	5289	0.6
Querétaro	254205	244802	96.3	6565	2.6	2838	1.1
Quintana Roo	169580	165099	97.4	3959	2.3	522	0.3
San Luis Potosí	364988	337087	92.4	22424	6.1	5477	1.5
Sinaloa	351145	345224	98.3	2163	0.6	3758	1.1
Sonora	343621	336700	98.0	6389	1.9	532	0.2
Tabasco	299800	289651	96.6	8016	2.7	2133	0.7
Tamaulipas	407619	405653	99.5			1966	0.5
Tlaxcala	157083	152940	97.4	2994	1.9	1149	0.7
Veracruz	996641	905658	90.9	78563	7.9	12420	1.2
Yucatán	248244	233829	94.2	13536	5.5	879	0.4
Zacatecas	204665	202900	99.1			1765	0.9

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2011-2012, México, SEP, 2012.

**Cuadro 14.** Matrícula en primarias multigrado\* por modalidad

Total	General		Indígena		Comunitaria		
	%	Multigrado %	Total	%	Total	%	
13944880	100	983175	7.1	850360	100	276191	32.5
					114179	100	114179
							100

\* Escuelas unitarias, bidocentes y tridocentes.

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2012. Educación básica y media superior, México, INEE, 2013.

**Cuadro 15.** Matrícula en primarias multigrado\* por entidad federativa y modalidad. Ciclo escolar 2011-2012

Entidad	General			Indígena			Comunitaria		
	Matrícula en primarias generales	Matrícula en primarias generales multigrado	%	Matrícula en primarias indígenas	Matrícula en primarias indígenas multigrado	%	Matrícula en primarias comunitarias	Matrícula en primarias comunitarias multigrado	%
Aguascalientes	160 668	7 759	4.8				633	100	
Baja California	393 551	7 013	1.8	10 355	856	8.3	660	100	
Baja California Sur	80 909	3 690	4.6				316	100	
Campeche	102 908	10 107	9.8	2 752	1 743	63.3	991	100	
Coahuila	364 056	17 536	4.8				529	100	
Colima	79 578	4 126	5.2				277	100	
Chiapas	509 653	76 220	15.0	240 718	94 867	39.4	24 720	100	
Chihuahua	416 803	22 102	5.3	19 325	10 218	52.9	3 096	100	
Distrito Federal	944 040	19 337	2.0						
Durango	213 964	26 194	12.2	8 383	5 443	64.9	4 260	100	
Guanajuato	778 545	58 415	7.5	1 294	64	4.9	3 547	100	
Guerrero	409 903	39 420	9.6	102 410	18 914	18.5	8 521	100	
Hidalgo	312 818	30 188	9.7	41 784	12 959	31.0	4 925	100	
Jalisco	982 137	56 151	5.7	6 667	2 866	43.0	3 271	100	

México	1 939 758	49 195	2.5	18 912	3 674	19.4	3 948	100
Michoacán	530 072	48 636	9.2	24 402	1 880	7.7	5 324	100
Morelos	225 010	10 429	4.6	1 198	176	14.7	738	100
Nayarit	127 133	11 577	9.1	9 747	4 843	49.7	1 686	100
Nuevo León	579 432	12 339	2.1				709	100
Oaxaca	408 017	42 390	10.4	143 670	41 606	29.0	7 300	100
Puebla	766 382	52 777	6.9	74 134	26 882	36.3	5 289	100
Querétaro	244 802	20 083	8.2	6 565	1 954	29.8	2 838	100
Quintana Roo	165 099	6 812	4.1	3 959	2 271	57.4	522	100
San Luis Potosí	337 087	46 433	13.8	22 424	9 401	41.9	5 477	100
Sinaloa	345 224	40 349	11.7	2 163	575	26.6	3 758	100
Sonora	336 700	14 922	4.4	6 389	2 523	39.5	532	100
Tabasco	289 651	47 867	16.5	8 016	2 448	30.5	2 133	100
Tamaulipas	405 653	30 388	7.5				1 966	100
Tlaxcala	152 940	6 023	3.9	2 994	153	5.1	1 149	100
Veracruz	905 658	128 116	14.1	78 563	26 102	33.2	12 420	100
Yucatán	233 829	8 315	3.6	13 536	3 773	27.9	879	100
Zacatecas	202 900	28 266	13.9				1 765	100

\* Escuelas unitarias, bidocentes y tridocentes.

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2012. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 16.** Matrícula en educación secundaria por entidad federativa y modalidad. Ciclo escolar 2011-2012

Entidad	Matrícula secundaria	General		Técnica		Telesecundaria		Para trabajadores		Comunitaria	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Aguascalientes	70117	33451	47.7	24828	35.4	11745	16.8			93	0.1
Baja California	175545	126191	71.9	39763	22.7	9143	5.2	155	0.1	293	0.2
Baja California Sur	33512	17478	52.2	13025	38.9	2954	8.8	55	0.2		0.0
Campeche	43663	15630	35.8	18743	42.9	8586	19.7	222	0.5	482	1.1
Coahuila	148532	80389	54.1	63678	42.9	4107	2.8	208	0.1	150	0.1
Colima	31668	19266	60.8	9077	28.7	2874	9.1	409	1.3	42	0.1
Chiapas	282583	82988	29.4	66107	23.4	128315	45.4	782	0.3	4391	1.6
Chihuahua	183139	103876	56.7	63866	34.9	15231	8.3	166	0.1		0.0
Distrito Federal	457299	307445	67.2	134704	29.5	6539	1.4	8611	1.9		0.0
Durango	95601	44051	46.1	32239	33.7	18537	19.4	50	0.1	724	0.8
Guanajuato	316097	133095	42.1	64743	20.5	117131	37.1			1128	0.4
Guerrero	203557	75853	37.3	73741	36.2	49357	24.2	448	0.2	4158	2.0
Hidalgo	155400	64232	41.3	32632	21.0	56819	36.6	157	0.1	1560	1.0
Jalisco	379234	218781	57.7	123006	32.4	34771	9.2	442	0.1	2234	0.6

México	828620	548983	66.3	185134	22.3	92776	11.2	351	0.0	1376	0.2
Michoacán	235350	106103	45.1	71444	30.4	53734	22.8	2342	1.0	1727	0.7
Morelos	95709	53042	55.4	27359	28.6	15076	15.8	102	0.1	130	0.1
Nayarit	58684	27376	46.6	19825	33.8	11076	18.9	125	0.2	282	0.5
Nuevo León	244076	157262	64.4	79983	32.8	2918	1.2	3408	1.4	505	0.2
Oaxaca	220095	60315	27.4	69184	31.4	87561	39.8	703	0.3	2332	1.1
Puebla	326728	127543	39.0	73529	22.5	123747	37.9	1540	0.5	369	0.1
Querétaro	103503	52875	51.1	25673	24.8	24312	23.5			643	0.6
Quintana Roo	71324	33971	47.6	24231	34.0	12597	17.7			525	0.7
San Luis Potosí	150855	64682	42.9	35707	23.7	48851	32.4	459	0.3	1156	0.8
Sinaloa	155072	91949	59.3	48784	31.5	13398	8.6	41	0.0	900	0.6
Sonora	148577	78238	52.7	54454	36.7	15513	10.4	128	0.1	244	0.2
Tabasco	126428	44738	35.4	35210	27.8	45797	36.2			683	0.5
Tamaulipas	165621	87921	53.1	61806	37.3	14965	9.0	807	0.5	122	0.1
Tlaxcala	73633	29689	40.3	28113	38.2	15472	21.0			359	0.5
Veracruz	404777	126009	31.1	82893	20.5	188675	46.6	5277	1.3	1923	0.5
Yucatán	97645	57020	58.4	27612	28.3	10140	10.4	2120	2.2	753	0.8
Zacatecas	84780	27483	32.4	22326	26.3	34505	40.7			466	0.5

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2011-2012, México, SEP, 2012.

**Cuadro 17.** Total de alumnos, docentes y escuelas de educación secundaria por modalidad. Ciclo escolar 2011-2012

<i>Modalidad</i>	<i>Alumnos</i>	<i>Docentes</i>	<i>Escuelas</i>
General	3 097 925 (50.2%)	216 200 (55.6%)	11 250 (30.8%)
Técnica	1 733 419 (28.1%)	97 080 (25.0%)	4 578 (12.5%)
Telesecundaria	1 277 222 (20.7%)	68 865 (17.7%)	18 173 (49.7%)
Trabajadores	29 108 (0.5%)	3 803 (1.0%)	297 (0.8%)
Comunitaria	29 750 (0.5%)	2 821 (0.7%)	2 265 (6.2%)
Total	6 167 424	388 769	36 563

TOMADO DE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Cifras básicas. Educación básica y media superior. Inicio de ciclo escolar 2011-2012*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 18.** Alumnos en telesecundarias unitarias y bidocentes. Ciclo escolar 2011-2012

<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Unitarias</i>	<i>%</i>	<i>Bidocentes</i>	<i>%</i>
1 276 818	100	21 636	1.7	54 160	4.2

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2012. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 19.** Alumnos en telesecundarias unitarias y bidocentes por entidad federativa. Ciclo escolar 2011-2012

Entidad	Matrícula total en telesecundarias	Alumnos por tipo de escuela			
		Unitarias		Bidocentes	
		Núm.	%	Núm.	%
Aguascalientes	11 745	58	0.5	555	4.7
Baja California	9 098	352	3.9	404	4.4
Baja California Sur	2 954	35	1.2	369	12.5
Campeche	8 586	16	0.2	919	10.7
Coahuila	4 107	468	11.4	1 121	27.3
Colima	2 874			75	2.6
Chiapas	128 315	52	0.0	599	0.5
Chihuahua	15 231	1 358	8.9	2 792	18.3
Distrito Federal	6 539				
Durango	18 537	3 914	21.1	2 929	15.8
Guanajuato	117 131	221	0.2	1 892	1.6
Guerrero	49 357	1 359	2.8	4 700	9.5
Hidalgo	56 819	162	0.3	2 682	4.7
Jalisco	34 771	71	0.2	1 942	5.6
México	92 776	93	0.1	1 323	1.4
Michoacán	53 656	116	0.2	737	1.4
Morelos	15 041	45	0.3	85	0.6
Nayarit	10 982	122	1.1	2 077	18.9
Nuevo León	2 918	28	1.0	206	7.1
Oaxaca	87 561	793	0.9	2 349	2.7
Puebla	123 747	133	0.1	1 967	1.6
Querétaro	24 312				
Quintana Roo	12 597			663	5.3
San Luis Potosí	48 851	3 181	6.5	5 249	10.7
Sinaloa	13 246	39	0.3	1 303	9.8
Sonora	15 513	1 888	12.2	1 554	10.0
Tabasco	45 797			1 815	4.0
Tamaulipas	14 965	208	1.4	1 373	9.2
Tlaxcala	15 472	8	0.1	156	1.0
Veracruz	188 675	1 869	1.0	6 908	3.7
Yucatán	10 140	54	0.5	123	1.2
Zacatecas	34 505	5 055	14.7	5 293	15.3

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2012. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 20.** Matrícula en educación media superior por entidad federativa y tipo de servicio. Ciclo escolar 2011-2012

<i>Entidad</i>	<i>Matrícula total bachillerato</i>	<i>Bachillerato (general y tecnológico)</i>		<i>Profesional técnico</i>	
		<i>Núm.</i>	<i>%</i>	<i>Núm.</i>	<i>%</i>
Aguascalientes	46 466	41 261	88.8	5 205	11.2
Baja California	123 495	112 913	91.4	10 582	8.6
Baja California Sur	26 245	24 554	93.6	1 691	6.4
Campeche	30 652	28 880	94.2	1 772	5.8
Coahuila	100 309	85 130	84.9	15 179	15.1
Colima	26 162	24 065	92.0	2 097	8.0
Chiapas	206 395	198 772	96.3	7 623	3.7
Chihuahua	129 958	115 671	89.0	14 287	11.0
Distrito Federal	438 602	391 711	89.3	46 891	10.7
Durango	71 260	65 635	92.1	5 625	7.9
Guanajuato	183 391	164 738	89.8	18 653	10.2
Guerrero	121 217	113 193	93.4	8 024	6.6
Hidalgo	110 949	106 208	95.7	4 741	4.3
Jalisco	262 084	235 704	89.9	26 380	10.1
México	531 364	478 558	90.1	52 806	9.9
Michoacán	145 154	131 547	90.6	13 607	9.4
Morelos	72 828	62 783	86.2	10 045	13.8
Nayarit	42 461	36 296	85.5	6 165	14.5
Nuevo León	150 192	123 486	82.2	26 706	17.8
Oaxaca	139 817	132 511	94.8	7 306	5.2
Puebla	246 778	228 506	92.6	18 272	7.4
Querétaro	67 758	64 594	95.3	3 164	4.7
Quintana Roo	49 061	40 608	82.8	8 453	17.2
San Luis Potosí	98 935	93 119	94.1	5 816	5.9
Sinaloa	126 176	115 851	91.8	10 325	8.2
Sonora	108 343	94 086	86.8	14 257	13.2
Tabasco	98 510	93 423	94.8	5 087	5.2
Tamaulipas	119 288	108 395	90.9	10 893	9.1
Tlaxcala	49 588	45 725	92.2	3 863	7.8
Veracruz	279 838	269 323	96.2	10 515	3.8
Yucatán	75 127	70 029	93.2	5 098	6.8
Zacatecas	55 186	52 851	95.8	2 335	4.2

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2011-2012*, México, SEP, 2012.

**Cuadro 21.** Total de alumnos, docentes y escuelas de educación media superior por tipo de servicio. Ciclo escolar 2011-2012

<i>Tipo de servicio</i>	<i>Alumnos</i>	<i>Docentes</i>	<i>Escuelas</i>
Bachillerato general	2 618 902 (60.4%)	183 214 (64.1%)	11 188 (72.5%)
Bachillerato tecnológico	1 331 224 (30.7%)	75 100 (26.3%)	2 870 (18.6%)
Profesional técnico	383 463 (8.8%)	27 660 (9.7%)	1 369 (8.9%)
Total	4 333 589	285 974	15 427

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2012. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2013.

**Cuadro 22.** Descripción genérica de los niveles de desempeño en las pruebas PISA

<i>Niveles</i>	<i>Descripción</i>
6 y 5	Situarse en uno de los niveles más altos significa que un alumno tiene potencial para realizar actividades de alta complejidad cognitiva, científicas u otras.
4 y 3	Por arriba del mínimo necesario y, por ello, bastante buenos, aunque no del nivel deseable para la realización de las actividades cognitivas más complejas.
2	Identifica el mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad contemporánea.
1 y 0	Insuficientes (en especial el 0) para acceder a estudios superiores y desarrollar las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento.

TOMADO DE: María Antonieta Díaz G. *et al.*, *PISA 2006 en México*. México, INEE, 2007, p. 80.

**Cuadro 23.** Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño en la escala de matemáticas, por entidad federativa. PISA 2003

Entidad	Niveles de desempeño (%)						
	Nivel 0 (menos de 357.77)	Nivel 1 (de 357.77 a 420.07)	Nivel 2 (de 420.07 a 482.38)	Nivel 3 (de 482.38 a 544.68)	Nivel 4 (de 544.68 a 606.99)	Nivel 5 (de 606.99 a 669.3)	Nivel 6 (más de 669.3)
Aguascalientes	18.6	26.6	30.3	16.6	6.9	1.0	0.1
Baja California	40.9	28.4	19.5	8.3	2.5	0.3	0.1
Baja California Sur	40.2	32.0	19.2	7.0	1.3	0.1	0.0*
Campeche	44.7	26.2	18.2	8.5	2.2	0.3	
Coahuila	34.9	34.3	21.8	7.7	1.1	0.2	
Colima	15.8	20.4	27.3	28.3	8.0	0.2	
Chiapas	52.7	22.8	14.7	8.5	1.3		
Chihuahua	22.3	28.7	33.2	12.7	2.7	0.4	
Distrito Federal	18.3	23.4	29.9	19.9	7.2	1.3	0.1
Durango	38.1	33.0	20.7	6.7	1.4	0.1	
Guanajuato	37.7	29.1	20.9	9.8	2.3	0.2	0.0
Guerrero	52.8	25.8	15.0	5.4	0.8	0.1	0.0
Hidalgo	36.1	31.8	20.4	8.1	3.4	0.2	
Jalisco	23.8	24.7	27.1	17.2	6.6	0.5	

México	37.4	30.3	21.0	9.7	1.5	0.1	0.1
Morelos	37.4	26.8	20.4	11.0	3.5	0.7	0.1
Nayarit	40.6	25.5	22.2	9.1	2.3	0.2	0.2
Nuevo León	28.7	26.9	25.4	12.9	4.8	1.2	1.2
Oaxaca	65.2	19.9	9.7	4.1	1.0	0.1	0.1
Puebla	42.1	28.7	19.2	7.6	2.1	0.3	0.3
Querétaro	24.8	31.5	26.2	12.9	4.0	0.6	0.0
Quintana Roo	34.4	32.2	20.2	10.3	2.1	0.7	0.1
San Luis Potosí	38.4	32.6	19.4	7.5	1.7	0.3	0.0
Sinaloa	29.5	34.5	21.9	11.3	2.4	0.4	0.0
Sonora	46.1	30.9	16.6	5.1	1.1	0.1	0.1
Tabasco	62.4	24.1	9.8	3.0	0.6	0.1	0.1
Tamaulipas	24.8	37.2	25.9	9.4	2.2	0.4	0.0
Tlaxcala	51.0	34.5	11.9	2.2	0.4	0.0	0.0
Veracruz	50.0	27.1	16.2	5.8	0.9	0.1	0.1
Yucatán	35.9	30.9	21.5	9.4	2.1	0.2	0.2
Zacatecas	36.9	32.5	22.7	7.1	0.7	0.1	0.1
Promedio nacional	38.1	27.9	20.8	10.1	2.7	0.4	0.0

\* Porcentajes por debajo del 0.01.

TOMADO DE: Rafael Vidal y María Antonieta Díaz, *Resultados de las pruebas PISA 2000 y 2003 en México. Habilidades para la vida en estudiantes de 15 años*, México, INEE, 2004, p. 223.

**Cuadro 24.** Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño en la escala global de ciencias, por entidad federativa. PISA 2006

Entidad	Niveles de desempeño (%)						
	Nivel 0 (menos de 334.81)	Nivel 1 (de 334.81 a 409.45)	Nivel 2 (de 409.45 a 484.08)	Nivel 3 (de 484.08 a 558.72)	Nivel 4 (de 558.72 a 633.36)	Nivel 5 (de 633.36 a 708.00)	Nivel 6 (más de 708.00)
Aguascalientes	8.3	28.3	35.1	22.6	5.3	0.3	
Baja California	14.0	35.6	36.3	11.8	2.3	0.1	
Baja California Sur	12.9	37.1	36.9	11.9	1.1	0.1	
Campeche	19.5	42.9	28.2	8.1	1.3	0.0	
Coahuila	8.6	32.5	34.7	19.1	4.8	0.2	0.0*
Colima	11.5	33.0	33.2	17.4	4.8	0.2	
Chiapas	35.4	33.9	18.4	9.9	2.1	0.3	
Chihuahua	11.0	36.0	31.4	18.4	3.0	0.2	
Distrito Federal	7.9	25.0	35.6	24.4	6.3	0.8	
Durango	14.0	37.4	33.5	13.0	2.0	0.1	
Guanajuato	18.4	32.6	28.7	15.1	4.7	0.5	
Guerrero	25.7	43.4	23.7	6.5	0.7		
Hidalgo	17.9	33.6	31.4	14.4	2.5	0.2	
Jalisco	16.0	32.3	31.2	16.0	4.2	0.3	

México	16.1	29.3	33.0	17.8	3.4	0.3
Morelos	22.4	35.3	27.7	11.5	3.0	0.2
Nayarit	23.9	37.2	23.8	12.1	2.9	0.1
Nuevo León	9.8	27.2	36.9	20.9	4.8	0.3
Oaxaca	37.3	33.3	20.3	7.6	1.3	0.1
Puebla	20.6	31.4	29.5	14.7	3.5	0.3
Querétaro	11.4	25.1	33.3	21.2	8.3	0.8
Quintana Roo	15.0	35.7	29.8	16.0	3.3	0.2
San Luis Potosí	11.4	38.8	33.0	14.5	2.2	0.1
Sinaloa	22.2	36.9	27.4	10.7	2.6	0.2
Sonora	13.2	31.0	35.6	16.4	3.6	0.3
Tabasco	30.2	35.8	23.7	9.1	1.1	0.2
Tamaulipas	13.2	36.2	35.1	13.8	1.6	0.1
Tlaxcala	12.2	40.9	34.5	10.9	1.4	0.1
Veracruz	18.8	36.9	28.4	12.5	3.2	0.3
Yucatán	16.1	33.2	32.4	14.6	3.6	0.1
Zacatecas	16.5	35.8	33.3	12.9	1.5	0.0
Promedio nacional	18.1	32.7	30.8	14.9	3.2	0.3
						0.0

\* Porcentajes por debajo del 0.01.

TOMADO DE: María Antonieta Díaz Gutiérrez et al., *México en PISA 2009*, México, INEE, 2010, p. 297.

**Cuadro 25.** Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño en la escala global de lectura, por entidad federativa. PISA 2009

Entidad	Niveles de desempeño (%)							
	Debajo del Nivel 1b (menos de 262.04)	Nivel 1b (de 262.04 a 334.75)	Nivel 1a (de 334.75 a 407.47)	Nivel 2 (de 407.47 a 480.18)	Nivel 3 (de 480.18 a 552.89)	Nivel 4 (de 552.89 a 625.61)	Nivel 5 (de 625.61 a 698.32)	Nivel 6 (más de 698.32)
Aguascalientes	1.4	6.8	19.8	36.9	25.9	8.7	0.5	0.0*
Baja California	1.7	9.8	28.5	33.2	21.6	5.2	0.2	
Baja California Sur	2.5	12.5	26.4	36.1	19.2	3.0	0.3	
Campeche	2.9	14.7	30.3	33.1	15.5	3.3	0.2	
Coahuila	1.7	8.9	26.6	38.3	21.4	3.0	0.2	
Colima	1.6	9.1	25.6	33.0	24.3	5.6	0.7	
Chiapas	14.9	20.5	30.8	23.4	9.3	1.2	0.0	
Chihuahua	1.1	6.1	21.2	35.8	27.9	7.5	0.4	0.0
Distrito Federal	0.8	5.1	14.3	32.5	33.8	12.3	1.2	0.0
Durango	3.3	9.9	26.3	36.4	20.1	3.8	0.2	
Guanajuato	2.8	12.9	27.6	32.1	20.5	3.8	0.3	0.0
Guerrero	7.6	25.0	33.2	24.4	8.6	1.2	0.0	
Hidalgo	3.3	13.0	26.1	32.5	20.4	4.5	0.3	
Jalisco	1.6	8.4	23.3	36.0	24.3	6.0	0.3	0.0

México	2.6	9.1	21.4	32.1	26.8	7.5	0.5
Michoacán	1.9	11.5	31.0	35.3	17.5	2.9	0.0
Morelos	3.8	11.8	25.2	34.2	20.9	3.8	0.2
Nayarit	1.6	10.4	29.7	39.1	15.7	3.2	0.3
Nuevo León	1.5	8.4	20.3	32.2	25.9	10.1	1.6
Oaxaca	9.7	16.0	25.2	29.1	17.2	2.7	0.2
Puebla	1.5	8.3	25.4	38.0	22.0	4.6	0.3
Querétaro	2.6	11.5	24.0	31.3	23.5	6.4	0.7
Quintana Roo	3.2	10.7	25.6	30.9	21.9	7.0	0.8
San Luis Potosí	6.8	15.1	30.2	29.1	16.0	2.6	0.3
Sinaloa	1.3	11.1	33.0	33.6	17.2	3.5	0.3
Sonora	3.4	12.6	28.7	34.6	17.5	3.0	0.2
Tabasco	3.5	20.0	35.3	28.8	10.7	1.6	0.0
Tamaulipas	3.0	12.5	27.3	35.5	18.3	3.3	0.1
Tlaxcala	2.1	13.1	29.6	36.3	16.8	2.0	0.1
Veracruz	2.1	11.6	27.9	36.2	17.8	4.1	0.3
Yucatán	3.2	15.2	29.0	29.4	18.5	4.5	0.2
Zacatecas	2.0	8.9	27.6	37.7	20.0	3.7	0.1
Promedio nacional	3.2	11.4	25.5	33.0	21.2	5.3	0.4

\* Porcentajes por debajo del 0.01.

Tomado de: María Antonieta Díaz Gutiérrez et al. *México en PISA 2009*, México, INEE, 2010, pp. 205-206.

**Cuadro 26.** PISA 2003. Matemáticas.  
Escala global (países seleccionados)

	Nivel 1 y <	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5 y >
Finlandia	6.8	16.0	27.7	26.1	23.4
Canadá	10.1	18.3	26.2	25.1	20.3
Japón	13.3	16.3	22.4	23.6	24.3
Francia	16.6	20.2	25.9	22.1	15.1
OCDE	21.4	21.1	23.7	19.1	14.6
E.U.A.	25.7	23.9	23.8	16.6	10.0
Fed. Rusa	30.2	26.4	23.1	13.2	7.0
Turquía	52.3	22.1	13.5	6.8	5.5
Tailandia	54.0	25.4	13.7	5.3	1.7
<b>México</b>	<b>66.0</b>	<b>20.8</b>	<b>10.1</b>	<b>2.7</b>	<b>0.4</b>
Brasil	75.2	14.1	6.8	2.7	1.2

FUENTE: Rafael Vidal y María Antonieta Díaz, *Resultados de las pruebas PISA 2000 y 2003 en México. Habilidades para la vida en estudiantes de 15 años*, México, INEE, 2004.

**Cuadro 27.** PISA 2006. Ciencias.  
Escala global (países seleccionados)

	Nivel 1 y <	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5 y >
Finlandia	4.0	13.6	29.2	32.2	20.9
Canadá	10.0	19.0	28.9	27.7	14.4
Japón	12.0	18.5	27.5	27.0	15.0
OCDE	19.1	24.0	27.5	20.3	9.0
Francia	21.1	22.8	27.2	20.9	8.0
Fed. Rusa	22.1	30.2	28.4	15.1	4.2
E.U.A.	24.3	24.2	24.1	18.3	9.0
Chile	39.6	29.9	20.2	8.4	1.9
Tailandia	46.0	33.3	16.4	4.0	0.4
Turquía	46.4	31.3	15.1	6.2	0.9
<b>México</b>	<b>50.8</b>	<b>30.8</b>	<b>14.9</b>	<b>3.2</b>	<b>0.3</b>
Brasil	60.9	23.8	11.3	3.4	0.5

FUENTE: María Antonieta Díaz Gutiérrez et al., *México en PISA 2009*, México, INEE, 2010.

**Cuadro 28.** PISA 2009. Lectura.  
Escala global (países seleccionados)

	<i>Nivel 1 y &lt;</i>	<i>Nivel 2</i>	<i>Nivel 3</i>	<i>Nivel 4</i>	<i>Nivel 5 y &gt;</i>
Finlandia	8.1	16.7	30.1	30.6	14.5
Canadá	10.3	20.2	30.0	26.8	12.8
Japón	13.6	18.0	28.0	27.0	13.4
E.U.A.	17.7	24.4	27.6	20.6	9.9
OCDE	18.8	24.0	28.9	20.7	7.6
Francia	19.7	21.1	27.2	22.4	9.6
Turquía	24.5	32.2	29.1	12.4	1.8
Fed. Rusa	27.4	31.6	26.8	11.1	3.1
Chile	30.6	33.2	25.6	9.3	1.3
<b>México</b>	<b>40.1</b>	<b>33.0</b>	<b>21.2</b>	<b>5.3</b>	<b>0.4</b>
Tailandia	42.8	36.8	16.7	3.3	0.3
Brasil	49.6	27.1	15.9	6.1	1.3

FUENTE: María Antonieta Díaz Gutiérrez *et al.*, *México en PISA 2009*. México, INEE, 2010.



## II DOCUMENTOS

INICIATIVA DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE EDUCACIÓN.<sup>1</sup>

**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN  
Presente.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto ante esa Honorable Asamblea, la presente iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **I. Introducción**

En el artículo 3o. constitucional se expresan los fines de la educación, así como los principios que la rigen.

En la reforma que tuvo lugar en 1993 quedó establecido el derecho de todo individuo a recibir educación. Para satisfacer ese derecho el Estado queda obligado a impartirla en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. También se elevó a rango constitucional la facultad del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio de la educación básica y normal. En el año 2012 quedó establecida la obligatoriedad de la educación media superior.

<sup>1</sup> Tomado de *Gaceta Parlamentaria*, número 3664-II, Año XVI, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 11 de diciembre de 2012, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México.

De la concepción integral del precepto constitucional se desprende que la educación que el Estado ha quedado obligado a proporcionar es aquella que corresponda a los fines que en el mismo precepto se mencionan: desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia.

Tal es el compromiso que nuestra Ley Fundamental determina para el quehacer educativo del Estado. Para ello es indispensable que en cada centro escolar tenga lugar el aprendizaje orientado a la consecución de los mencionados fines, y que éste se produzca en el marco de los principios enunciados por el propio mandato: el laicismo, el progreso científico, la democracia, el nacionalismo, la mejor convivencia, el aprecio y respeto por la diversidad cultural, por la igualdad de la persona y por la integridad de la familia bajo la convicción del interés general de la sociedad y los ideales de fraternidad y la igualdad de derechos.

El Estado Mexicano ha realizado avances de enorme importancia para atender los compromisos que le asigna el mandato constitucional. No obstante, la sociedad y los propios actores que participan en la educación expresan exigencias, inconformidades y propuestas que deben ser atendidas. Para ello es necesario robustecer las políticas educativas que han impulsado el desarrollo social, político y económico de nuestro país a través del quehacer educativo y formular aquellas otras que permitan satisfacer la necesidad de una mayor eficacia en las actividades encomendadas a nuestro Sistema Educativo Nacional. La educación que el Estado proporciona ha de estar a la altura de los requerimientos que impone nuestro tiempo y que la justicia social demanda: una educación inclusiva que conjugue satisfactoriamente la equidad con la calidad en la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

## **II. El imperativo de la calidad**

Para que los alumnos reciban una educación que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional, resulta imprescindible la calidad educativa. Ésta existe en la medida en que los educandos adquieren conocimientos, asumen actitudes y desarrollan habilidades y destrezas con respecto a los fines y principios establecidos en

la Ley Fundamental. Así como en la medida en que las niñas y niños tengan una alimentación suficiente, conforme a los estándares internacionales de nutrición sana, y garantía de acceso a la salud; e igualmente se cuente con los nuevos instrumentos del desarrollo científico y tecnológico para su formación.

Si la educación es política de Estado, la calidad de los procesos educativos requiere de los esfuerzos a los que están obligados sus actores: poderes públicos, órganos de gobierno, autoridades, instituciones, maestros, organizaciones gremiales, expertos, padres de familia y la sociedad en su conjunto.

La norma constitucional que en sí misma entraña una decisión política fundamental, una política del Estado y un proyecto de vida comunitaria, exige su realización cabal. No son susceptibles de ser disminuidos los principios, los fines, la calidad, ni las aspiraciones de una Nación.

Si bien debe ser una constante la calidad de la educación que se brinda a la niñez y a la juventud, el Estado debe tutelar, de manera prioritaria, a quienes por razones diversas no han sido plenamente incluidos en el Sistema Educativo Nacional o se encuentran francamente marginados. El imperativo de la calidad debe alcanzar a todos los niños y jóvenes en el marco de una educación inclusiva.

Desde diversos ámbitos de expresión la sociedad mexicana hace cada día más intenso el reclamo por una educación de calidad. Se trata de una preocupación fundada, toda vez que a lo largo de la historia los mexicanos hemos adquirido conciencia y hemos podido apreciar el valor que la educación representa para la satisfacción de los anhelos de justicia y desarrollo.

Es claro que el cumplimiento de las obligaciones del Estado exige que el sistema educativo se encuentre en condiciones de proporcionar una educación que cumpla con los fines establecidos en la Carta Magna. Los propósitos de impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación han debido recorrer diversos caminos que van desde las modificaciones al orden jurídico, hasta los acuerdos de voluntades entre el Ejecutivo Federal, los ejecutivos estatales y la organización sindical reconocida

como titular de las relaciones colectivas de trabajo, en el caso de la educación básica, y de las diversas dependencias y organismos que brindan educación media superior. Por su parte, las decisiones públicas respectivas se han orientado tanto a la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, como al establecimiento de nuevos métodos y procedimientos referidos al funcionamiento del Sistema Educativo Nacional.

La evaluación educativa, instituida como parte de esa búsqueda de transformación, ha contribuido a un mejor conocimiento de nuestro sistema educativo y ha proporcionado nuevos elementos que permiten entender con mayor claridad lo mucho que hay por hacer para mejorar el aprendizaje de los alumnos. Las evaluaciones internacionales en las que nuestro país ha participado han hecho posible la comparación de nuestra realidad con las de otras naciones. Los retos son especialmente serios en la atención a los alumnos que provienen de hogares en condiciones de pobreza.

Hoy se cuenta con información sobre los aspectos en los que se hace necesario emprender nuevos esfuerzos destinados a la adquisición de las fortalezas que se requieren y que la propia educación puede proveer. La sociedad sabe bien que gran parte de los logros que México ha podido alcanzar tienen que ver con los esfuerzos realizados en materia educativa; entiende también que muchos de los problemas y desafíos están estrechamente vinculados con las limitaciones del Sistema Educativo Nacional y con factores sociales, culturales y económicos —externos a la escuela— que impactan su funcionamiento y con los que la educación también debe contender a fin de contribuir a superarlos.

El proceso educativo exige la conjugación de una variedad de factores: docentes, educandos, padres de familia, autoridades, asesorías académicas, espacios, estructuras orgánicas, planes, programas, métodos, textos, materiales, procesos específicos, financiamiento y otros. No obstante, es innegable que el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes y que el liderazgo de quienes desempeñan funciones de dirección y supervisión resulta determinante. En atención a ello, la creación de un servicio profesional docente es necesaria mediante una reforma constitucional; el tratamiento de los demás factores podrá ser objeto de modificaciones legales y administrativas en caso de estimarse necesarias.

Por otra parte, es de reconocerse que el país ha tenido un avance importante en el tema de la evaluación. Las autoridades y los docentes la practican y son parte de ella. La experiencia hasta ahora acumulada debe servir para organizar un sistema de evaluación con las directrices necesarias para el cumplimiento de los fines de la educación. El propósito es que una instancia experta asuma un papel claro como órgano normativo nacional; que ofrezca información confiable y socialmente pertinente sobre la medición y evaluación de alumnos, maestros, escuelas, directores y servicios educativos, y que por la trascendencia de las funciones que desarrollará, adquiera la más alta jerarquía, goce de autonomía técnica y de gestión. Por ello, se hace imprescindible la creación de un órgano que desde el ámbito constitucional esté investido de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

Por lo expuesto se hace impostergable fortalecer las políticas de Estado ya existentes e impulsar las que sean necesarias para hacer posibles los cambios que la educación requiere. Es con este propósito que se estima necesario elevar a rango constitucional las disposiciones que permitirán dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y aseguren la superación de los obstáculos que lo limitan. Se requiere, en consecuencia, establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente y para la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como máxima autoridad en materia de evaluación.

### **III. El magisterio y su alta contribución**

El magisterio mexicano es la profesión que guarda mayor cercanía con la sociedad. Los maestros han desempeñado un papel preponderante en la construcción del México de hoy y su contribución seguirá siendo decisiva para el porvenir. La sociedad mexicana del siglo XXI sabe del arduo esfuerzo que implica la edificación de la Nación, aprecia las aportaciones del magisterio en el proceso de creación de las instituciones y su impulso al desarrollo social. Reconoce la importancia que la figura del maestro ha representado para la vida del país, el enorme significado que tiene en la atención educativa que se presta a los niños y a los jóvenes y en el proceso de fortalecimiento de la identidad nacional y de la formación de ciudadanos.

El Sistema Educativo Nacional ha debido contender con adversidades de diversa índole. En primer lugar, con una exigente tasa de crecimiento poblacional y con patrones de distribución de alta complejidad. Esta circunstancia propició que el sistema generara mecanismos de atención que si bien han tenido un carácter remedial, no siempre han alcanzado los niveles de calidad exigibles. Una segunda adversidad han sido las prácticas indebidas y frecuentemente lesivas a la dignidad magisterial. Adicionalmente, el acelerado avance en los conocimientos científicos y tecnológicos y las exigencias de la convivencia en la comunidad escolar y del desarrollo económico y social, han significado nuevas demandas a las escuelas y al quehacer de los maestros. En su conjunto, son problemas y necesidades que plantean una atención decidida y responsable, y respecto de los cuales la sociedad espera tener una respuesta satisfactoria.

Estas consideraciones obligan a cuidar mediante procedimientos y mecanismos idóneos el ingreso al servicio y la promoción dentro de la profesión docente, así como la permanencia en la función magisterial. El acceso de los maestros y su promoción a puestos directivos y de supervisión en el sistema educativo público deben corresponder a las cualidades que para ello se requieren, así como al desempeño y mérito profesional de quienes ejercen.

Existen diversas condiciones que deben reunirse para mejorar el servicio educativo. Desde luego influyen factores externos como la pobreza y la falta de equidad. También es necesario tomar en cuenta los factores propios de las escuelas, en particular cuando se ubican en zonas marginadas. En este sentido, la evaluación debe reconocer las dificultades del entorno y las condiciones de la escuela en la que el maestro se desempeña.

Por ello, sería injusto señalar que los bajos resultados educativos obedecen a un sólo factor como frecuentemente se ha señalado de manera equívoca. El magisterio ha expresado inconformidades –con argumentos fundados– por las evaluaciones que carecen de una valoración integral de su desempeño y desconocen la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función docente tiene lugar.

La autoridad tiene la delicada encomienda de facilitar y apoyar el ejercicio de los cientos de miles de docentes que cumplen con su responsabilidad. Bajo la premisa de una evaluación justa y técnicamente sólida será

posible conciliar la exigencia de la sociedad por el buen desempeño de los maestros, con el justo reclamo del magisterio y de la sociedad que exigen la dignificación de la profesión docente. La creación de un servicio profesional docente responde a esta exigencia.

Para la mejora escolar en México, también es central el papel de los directores y supervisores. Quienes desempeñan cargos con funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior impartida por el Estado son los funcionarios que ejercen la responsabilidad de autoridad en el ámbito escolar. En consecuencia, tienen el deber de propiciar un clima de trabajo y un ambiente escolar favorables al aprendizaje; coordinar, asistir y motivar a los docentes en su trabajo; realizar los procesos administrativos y de vinculación de la escuela con la comunidad de manera efectiva, y diseñar, implementar y evaluar los procesos de mejora continua en el plantel, entre otras funciones relevantes tendientes a asegurar la calidad y pertinencia de la educación.

Actualmente, la asignación de puestos en todos los niveles del sistema no corresponde a un procedimiento que otorgue seguridades suficientes de que las personas que ocupen los cargos de dirección y supervisión sean las idóneas para esas funciones. Por ello la necesidad de incorporar dentro de un servicio profesional docente a quienes desempeñen funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior que imparte el Estado. Al hacer alusión a funciones de supervisión, se considera a quienes cuentan con el nombramiento de supervisor, inspector, jefe de zona o de sector de inspección o cualquier otro cargo equivalente que efectivamente realice funciones de supervisión.

Ese es el propósito en el que se inspira un servicio profesional docente que fije las reglas de aplicación nacional para el ingreso, promoción y permanencia en la educación básica y media superior que imparta el Estado, mediante mecanismos que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias de quien aspira o se encuentra dentro del servicio.

#### **IV. El imperativo de una reforma constitucional**

El personal docente y con funciones de dirección o supervisión en la educación pública forma parte de los trabajadores al servicio del Estado.

En el caso de los servicios educativos federales son funcionarios del Gobierno Federal y en los estatales, de los gobiernos de las entidades federativas. La legislación laboral para los trabajadores del Estado queda comprendida en el Apartado B del artículo 123 constitucional y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública se rigen, además, por el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo y por el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la propia Secretaría. En cada una de las entidades de la República existen disposiciones equivalentes.

El artículo 123 constitucional fija las bases de las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Establece que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes; que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad, y que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

La sociedad mexicana reconoce que la función magisterial tiene características que le brindan identidad propia y que la distinguen del resto de los servidores públicos. Sin embargo, en la actualidad no existe base constitucional para establecer legislación diferenciada para el personal de la educación pública respecto de los demás trabajadores del Estado. Por ello, la reforma objeto de la presente Iniciativa diseña una política de Estado sustentada en la fuerza de una disposición constitucional que en materia de ingreso, promoción y permanencia en el servicio, permita superar inercias y fijar con claridad las responsabilidades que el Congreso Federal, los congresos de los estados y las autoridades educativas deben asumir, sin detrimento alguno de los derechos laborales que, en su calidad de servidores del Estado, se les otorgan en los términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

La ley protege los derechos de todos los trabajadores incluidos los del magisterio. Quien ejerce la docencia en la educación básica y media superior que el Estado imparte tendrá garantizada su permanencia en el servicio en los términos que establezca la ley. Para ello, se deberá atender a las obligaciones inherentes de la función que realiza, que derivan de los fines

de la educación que la Constitución establece. En este sentido, habrá que construir criterios, mecanismos e instrumentos de evaluación que permitan una valoración integral del desempeño docente y consideren la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función tiene lugar. Una evaluación sólida y confiable para el magisterio también servirá para el otorgamiento de estímulos y reconocimientos a los maestros.

La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. Cuando se encuentren fortalezas habrá que desarrollarlas y encontrar los medios para compartirlas con otros maestros; en los casos en que haya debilidades los maestros deberán, prioritariamente, encontrar el apoyo del sistema educativo para superarlas. En tal sentido, será preciso reforzar el acompañamiento que los docentes requieran en las escuelas, así como los demás elementos que favorecen su formación continua. Por otra parte, es de señalarse que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se estableció en el año 2002 como respuesta a las crecientes demandas sociales para crear un organismo independiente que llevara a cabo evaluaciones confiables del Sistema Educativo Nacional. Bajo el actual marco legal, la Secretaría de Educación Pública es el único órgano con autoridad para evaluar el Sistema Educativo Nacional. Por su parte, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es un organismo auxiliar que apoya a las autoridades en las evaluaciones escolares y en el diseño de programas y acciones educativas.

En el ámbito educativo existe el consenso de que ahora el Instituto sea fortalecido y transformado en un órgano con capacidad para actuar con autonomía en la toma de decisiones técnicas, relativas a la medición y evaluación de la educación.

El artículo 3o. constitucional prevé en lo esencial la organización del Sistema Educativo Nacional. Dada la relevancia del papel que el Instituto ha de desempeñar y la importancia de que la evaluación educativa goce de la plena confianza de los actores educativos y de la sociedad, es necesario conferirle la jerarquía que le corresponde. Por ello, la propuesta de reforma objeto de esta Iniciativa consiste en elevar a rango constitucional la autonomía del Instituto.

La autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación le permitirá constituirse en una entidad confiable que informe objetivamente, asesore y fije directrices que las autoridades tendrán que considerar para la elaboración de las políticas educativas. En este sentido, también permitirá que en la toma de decisiones se brinde la debida consideración a la evidencia y a los análisis técnicos de un órgano experto.

Una razón adicional para dar cauce a esta Iniciativa es que, en el afán de evaluar, en el pasado se constituyeron diversas instituciones y mecanismos que hoy carecen de la articulación necesaria para conducir al mejoramiento de las prácticas educativas. En consecuencia, se requiere de un órgano con la capacidad para armonizar al conjunto del quehacer en materia de evaluación, de manera que sus elementos sean convergentes para generar información y bases que permitan el logro de la calidad que se busca.

Esta Iniciativa no pierde de vista que el federalismo es la forma de organización que se ha determinado como idónea para el funcionamiento del sistema educativo. El federalismo en la educación permite atender de mejor manera la diversidad y las necesidades locales y el principio de unidad esencial que el Sistema Educativo Nacional debe compartir.

La propuesta de reforma constitucional contenida en esta Iniciativa no es ajena a los principios que rigen el federalismo educativo y a la gran diversidad que caracteriza al país. La propuesta da fundamento para establecer en la legislación secundaria reglas y procedimientos obligatorios, de carácter nacional, confiables y de validez general para el ingreso, la promoción, la permanencia y la evaluación.

## **V. El contenido de la reforma**

### El servicio profesional docente

El cumplimiento de la obligación de ofrecer una educación de calidad requiere que el acceso de los maestros al sistema público y su promoción y permanencia se realicen a través de procedimientos idóneos en relación con los fines de la educación.

En este orden de ideas, y considerando lo que se ha expuesto anteriormente, se propone modificar el artículo 3o. constitucional, para estable-

cer a nivel nacional las bases de creación de un servicio profesional docente que esté integrado por concursos de ingreso para los docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado. En este sentido, la reforma propone que la ley reglamentaria del artículo 3o. constitucional fije los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio.

Los criterios para determinar la promoción deben corresponder, de manera efectiva, al mérito del maestro en su desempeño individual, además de asegurar la satisfacción de los requerimientos del perfil respectivo. Estos criterios deberán igualmente servir para el establecimiento del sistema de reconocimiento que resulte idóneo para el desarrollo profesional docente.

El diseño del sistema de reconocimiento para docentes en servicio debe basarse en un proceso de medición y evaluación justo y adecuado; los reconocimientos deben considerar la contribución de los docentes para mejorar el aprendizaje de los alumnos; deben reconocer y apoyar al docente en lo individual, al equipo de maestros en cada escuela y a la profesión en su conjunto, además de abarcar diversas dimensiones de motivación para el propio docente; deben considerar incentivos económicos y otros que muestren el aprecio social a los maestros, así como ofrecer mecanismos de retroalimentación y acceso al desarrollo profesional.

### El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

La evaluación tiene una elevada importancia y es un instrumento poderoso para el mejoramiento de la educación. Evaluar es medir, analizar e identificar fortalezas y debilidades para producir un diálogo fructífero tendiente a la calidad y la equidad.

En la presente Iniciativa se propone que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tenga las atribuciones de evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en el ámbito de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ese propósito es necesario dotar al Instituto de las facultades para diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del sistema; emitir 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 directrices para el mejoramiento educativo y para la equidad.

Las tareas que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación lleve a cabo permitirán apreciar el desempeño de la autoridad y generar un orden en el desarrollo de la evaluación. En su calidad de máxima autoridad en esta materia el Instituto debe tener la capacidad para asegurar que se produzca ese orden.

También debe propiciar la necesaria coordinación y colaboración con las autoridades, con la finalidad de nutrirse del quehacer educativo que a éstas corresponde, así como de generar buenas prácticas en la evaluación que las autoridades lleven a cabo. Especialmente importantes serán los mecanismos de coordinación formales que aseguren el trabajo conjunto y armónico, mutuamente enriquecedor, del Instituto y la Secretaría de Educación Pública, para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

El funcionamiento del sistema educativo debe hacer de la evaluación una práctica cotidiana, con la obligación de todos de hacer suyos los criterios emitidos por una autoridad constitucionalmente investida.

Por su parte, la evaluación individual de los elementos que integran el Sistema Educativo Nacional debe continuar como una función ordinaria de las autoridades, propia de su operación, que no puede separarse de su diario quehacer. Sin embargo, la práctica de esas evaluaciones debe obedecer a criterios técnicos idóneos que el Instituto brinde en el ejercicio de sus funciones.

El constituir al Instituto como la máxima autoridad en la materia requiere de las más altas capacidades técnicas, de un órgano de gobierno apropiado, con profesionales cuyo nombramiento asegure la idoneidad de su integración y de las bases necesarias para su debida operación.

En el marco de la concurrencia que rige el ejercicio de la función social educativa, se propone facultar al legislador federal para expedir las normas para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

Adicionalmente a los dos ejes rectores de la presente Iniciativa, un servicio profesional docente y la previsión del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano constitucional autónomo, con el propósito de encauzar compromisos acordados en el “Pacto por México” y dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, materia de esta reforma, en los artículos transitorios se señala que el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa y el fortalecimiento de la formación continua de los maestros, así como la expedición de normas que permitan fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, establecer las escuelas de tiempo completo, impulsar el suministro de alimentos nutritivos y prohibir en las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos, llamados “chatarra”.

Por todo lo expuesto, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su digno conducto, somete a la consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

**DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman los artículos 3o., fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV; y se adiciona la fracción IX al artículo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“**Artículo 3o. ...**

...

**I. y II. ...**

**III.** Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito

Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria de este artículo fijará los términos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley;

#### **IV. a VI. ...**

**VII.** Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

**VIII.** El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

**IX.** El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar el desempeño y resultados del

sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto. Se integrará por cinco miembros designados por el Ejecutivo Federal, con la aprobación, dentro del plazo de treinta días naturales, de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente.

Si dentro de dicho plazo la Cámara de Senadores no se pronuncia sobre la designación de algún miembro de la Junta de Gobierno, se tendrá por ratificada la efectuada por el Ejecutivo Federal. En caso de que en la votación no se reúna la mayoría requerida, el Ejecutivo Federal deberá someter a aprobación una nueva designación. Si respecto de esta segunda designación no existe pronunciamiento, la misma se entenderá aprobada, y si sometida a votación no se reúne la mayoría requerida, el Ejecutivo Federal designará directamente a otra persona.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de

aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

El Ejecutivo Federal nombrará de entre los miembros de la Junta de Gobierno a su Presidente, quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

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

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

### **Artículo 73. ...**

#### **I. a XXIV. ...**

**XXV.** Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

#### **XXVI. a XXX. ...”**

## TRANSITORIOS

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Ejecutivo Federal someterá a la aprobación del Senado de la República la designación de los miembros de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, que deberá recaer en personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto.

Para asegurar la renovación escalonada de los integrantes, los primeros nombramientos se realizarán por los periodos siguientes:

**I.** Dos nombramientos por un periodo de cinco años;

**II.** Dos nombramientos por un periodo de seis años, y

**III.** Un nombramiento por un periodo de siete.

El Ejecutivo Federal deberá determinar el periodo que corresponda a cada uno de los miembros, al someter su designación a la aprobación de la Cámara de Senadores.

El primer Presidente de la Junta de Gobierno del Instituto durará en su encargo cuatro años.

**Tercero.** El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las reformas a la Ley General de Educación correspondientes, a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional creado por este Decreto ejercerá sus atribuciones y competencia conforme al Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el Diario Oficial de la Fed-

ración del 16 de mayo de 2012, en lo que no se oponga al presente Decreto. Para estos efectos, las atribuciones previstas en dicho ordenamiento para el Órgano de Gobierno y la Junta Técnica serán ejercidas por la Junta de Gobierno del Instituto, y las de la Presidencia por el Presidente de la Junta de Gobierno.

**Cuarto.** Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasan a formar parte del Instituto que se crea en los términos del presente Decreto.

**Quinto.** Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

- I. La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;
- II. El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y
- III. Las adecuaciones al marco jurídico para:
  - a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos,

resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta;

- b) Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico. En aquellas escuelas que lo necesiten, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales, y
- c) Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

Al efecto, el Poder Legislativo hará las adecuaciones normativas conducentes y preverá en ellas los elementos que permitan al Ejecutivo Federal instrumentar esta medida. El Ejecutivo Federal la instrumentará en un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de las normas que al efecto expida el Congreso de la Unión.

**Sexto.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente Decreto.

Reitero a Usted, Ciudadano Presidente, las seguridades de mi distinguida consideración.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a 10 de diciembre de 2012.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ENRIQUE PEÑA NIETO**



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.\*

**Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.**

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

#### DECRETO

“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

#### DECLARA

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.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 3o., 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, para quedar como sigue:

**Artículo 3o. ...**

...

\*Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del martes 26 de febrero de 2013.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

**I. y II. ...**

a) ...

b) Será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

**III.** Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

**IV. a VI. ...**

**VII.** Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

**VIII.** El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

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

a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

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

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

~ 0 ~

**Artículo 73. ...****I. a XXIV. ...**

**XXV.** Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

**XXVI. a XXX. ...****TRANSITORIOS**

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Ejecutivo Federal someterá a la Cámara de Senadores las ternas para la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, que deberá recaer en personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto.

Para asegurar la renovación escalonada de los integrantes, los primeros nombramientos se realizarán por los periodos siguientes:

- I. Dos nombramientos por un periodo de cinco años;
- II. Dos nombramientos por un periodo de seis años, y
- III. Un nombramiento por un periodo de siete.

El Ejecutivo Federal deberá determinar el periodo que corresponda a cada uno de los miembros, al someter su designación a la aprobación de la Cámara de Senadores.

Para la conformación de la Primera Junta de Gobierno del Instituto, el Ejecutivo Federal someterá a la aprobación de la Cámara de Senadores cinco ternas para que de entre ellas se designen a los cinco integrantes que la constituirán. La presentación de ternas en el futuro corresponderá a la renovación escalonada que precisa el párrafo segundo de este artículo.

El primer Presidente de la Junta de Gobierno del Instituto durará en su encargo cuatro años.

**Tercero.** El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las reformas a la Ley General de Educación correspondientes, a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional creado por este Decreto ejercerá sus atribuciones y competencia conforme al Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 2012, en lo que no se oponga al presente Decreto. Para estos efectos, las atribuciones previstas en dicho ordenamiento para el Órgano de Gobierno y la Junta Técnica serán ejercidas por la Junta de Gobierno del Instituto, y las de la Presidencia por el Presidente de la Junta de Gobierno.

**Cuarto.** Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasan a formar parte del Instituto que se crea en los términos del presente Decreto.

**Quinto.** Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

**I.** La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

II. El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y

III. Las adecuaciones al marco jurídico para:

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

b) Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales, y

c) Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

Al efecto, el Poder Legislativo hará las adecuaciones normativas conducentes y preverá en ellas los elementos que permitan al Ejecutivo Federal instrumentar esta medida. El Ejecutivo Federal la instrumentará en un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de las normas que al efecto expida el Congreso de la Unión.

**Sexto.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente Decreto.

México, D.F., a 7 de febrero de 2013.- Dip. **Francisco Arroyo Vieyra**, Presidente.- Sen. **Ernesto Javier Cordero Arroyo**, Presidente.- Dip. **Javier Orozco Gómez**, Secretario.- Sen. **Lilia Guadalupe Merodio Reza**, Secretaria.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veinticinco de febrero de dos mil trece.- **Enrique Peña Nieto**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong**.- Rúbrica.

# CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación  
el 5 de febrero de 1917

## TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 26-02-2013

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

**I.** Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

**II.** El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

**a)** Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

**b)** Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos – atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

**III.** Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

**IV.** Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

**V.** Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos—incluyendo la educación inicial y a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

**VI.** Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

**VII.** Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

**VIII.** El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

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

a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

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

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

*La reforma constitucional en materia educativa:  
alcances y desafíos*

se terminó de imprimir en julio de 2013  
en los talleres de

Offset Rebosán, S.A. de C.V.,  
Av. Acueducto 115, Col. Huipulco, 14370 México, D.F.

La edición consta de 2 000 ejemplares.

Corrección de textos: Bertha Trejo Delarbre.

Composición tipográfica y formación:  
Socorro Gutiérrez y Eliud Monroy, en Redacta, S.A. de C.V.

La promulgación de la reforma constitucional en materia educativa generó la encomienda para el Congreso de la Unión de elaborar la legislación secundaria correspondiente, a saber: *a*] Ley del Servicio Profesional Docente, *b*] Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y *c*] las reformas necesarias a la Ley General de Educación.

Este volumen contiene reflexiones sobre las implicaciones de la reforma constitucional, así como criterios y propuestas para la elaboración de la legislación secundaria y la formulación de la política educativa.

El Instituto Belisario Domínguez pone este libro a disposición de los senadores y diputados del Congreso de la Unión, de las autoridades educativas del país, de los especialistas en educación y de todo el público interesado en el tema, con los propósitos de contribuir a la deliberación y a la toma de decisiones legislativas, y de alimentar el debate público acerca de las políticas necesarias para avanzar en el logro de una educación de calidad para la infancia y la juventud de nuestro país.