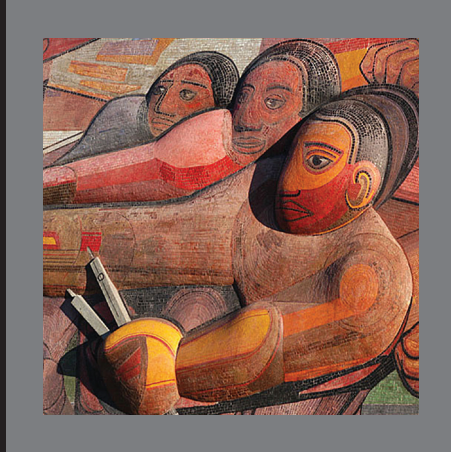


Reforma Educativa

Educación de calidad para prosperar



Luis Mario Aguilar y Maya
César Becker Cuéllar
J. Edgar Braham Herrera
César Camacho
Emilio Chuayffet Chemor
David Colmenares Páramo
Roberto Esquivel Álvarez

Juan Díaz de la Torre
Milagros Fernández
José María Fraustro Siller
Adrián Gallardo
Diódoro Guerra
Gilberto Guevara Niebla
Catalina López Terrazas

Gustavo Madero Muñoz
Carlos Mancera
Bernardo Naranjo
Sylvia Schmelkes
Marinela Servitje
Alma Carolina Viggiano
Jesús Zambrano Grijalva

Presentación

César Camacho

Coordinadores

Adrián Gallardo • Catalina López

Reforma Educativa

Educación de calidad para prosperar



César Camacho

Presidente del Comité Ejecutivo Nacional
del Partido Revolucionario Institucional

Ivonne Ortega Pacheco

Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional
del Partido Revolucionario Institucional

Adrián Gallardo

Presidente de la Fundación Colosio, A.C.

Luis Vega Aguilar

Secretario de Finanzas y Administración del Comité Ejecutivo Nacional
del Partido Revolucionario Institucional

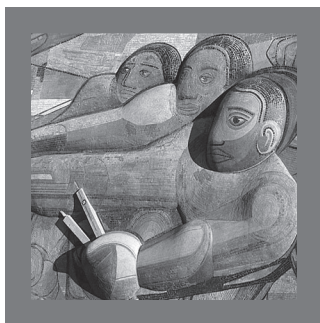


Adrián Gallardo • Catalina López

Coordinadores

Reforma Educativa

Educación de calidad para prosperar



Luis Mario Aguilar y Maya
César Becker Cuéllar
J. Edgar Braham Herrera
César Camacho
Emilio Chuayffet Chemor
David Colmenares Páramo
Roberto Esquivel Álvarez

Juan Díaz de la Torre
Milagros Fernández
José María Fraustro Siller
Adrián Gallardo
Diódoro Guerra
Gilberto Guevara Niebla
Catalina López Terrazas

Gustavo Madero Muñoz
Carlos Mancera
Bernardo Naranjo
Sylvia Schmelkes
Marinela Servitje
Alma Carolina Viggiano
Jesús Zambrano Grijalva

Presentación

César Camacho

Coordinadores

Adrián Gallardo • Catalina López



FUNDACIÓN
COLOSIO.

MAPorrúa
librero-editor • México

Primera edición, 2014

Colección de Análisis y Debate
de las Reformas del Pacto por México
Reforma Educativa

© 2014

FUNDACIÓN COLOSIO, A.C.
Julio Verne No. 51
Colonia Polanco
Delegación Miguel Hidalgo
C.P. 11560, México, D.F.
www.fundacioncolosio.mx

© 2014

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-923-0 VOLUMEN 4
ISBN 978-607-401-919-3 OBRA COMPLETA

Diseño de portada: Francisco Ortega Corral

Imagen de portada: David Alfaro Siqueiros,

Mural *El pueblo a la Universidad, La Universidad al pueblo.*

Por una cultura neohumanista de profundidad universal

(detalle), 1956

D.R. © David Alfaro Siqueiros / SOMAAP / México / 2015

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de la Fundación Colosio, A.C. y GEMAPorrúa, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*Si logramos que todos los mexicanos gocen
de los derechos consagrados en nuestra
Constitución, como la educación de calidad,
México entrará en la ruta de los países
exitosos y desarrollados en este siglo XXI.*

ENRIQUE PEÑA NIETO
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Contenido

Presentación	
<i>César Camacho</i>	11
Introducción	
<i>Adrián Gallardo</i>	17
Capítulo 1	
Balance educativo antes de la reforma	
EDUCACIÓN BÁSICA: MÉXICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	
<i>Roberto Esquivel Álvarez</i>	31
DIAGNÓSTICO EDUCATIVO	
<i>Adrián Gallardo</i>	39
Capítulo 2	
Reforma Educativa comprometida con la equidad y la calidad	
LA REFORMA EDUCATIVA	
<i>Carlos Mancera</i>	61
LA REFORMA EDUCATIVA: MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES Y LEYES SECUNDARIAS	
<i>César Becker Cuéllar</i>	85

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL DOCENTE <i>Sylvia Schmelkes</i>	99
--	----

LA AGENDA DE LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA <i>Gilberto Guevara Niebla</i>	113
--	-----

Capítulo 3

Actores del proceso educativo

ACTORES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO <i>Catalina López Terrazas y J. Edgar Braham Herrera</i>	125
--	-----

IMPACTO SOCIAL DE LA REFORMA EDUCATIVA <i>José María Fraustro Siller</i>	137
---	-----

LA SOCIEDAD CIVIL COMO PALANCA DE LA CALIDAD EDUCATIVA <i>Marinela Servitje y Milagros Fernández</i>	151
---	-----

REIVINDICAR, REVALORAR Y RECONOCER LA DIGNIDAD DE LAS MAESTRAS Y DE LOS MAESTROS MEXICANOS <i>Juan Díaz de la Torre</i>	171
---	-----

Capítulo 4

Retos y oportunidades de la Reforma Educativa

DE LA REFORMA EDUCATIVA A UN NUEVO MODELO EDUCATIVO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA <i>Bernardo Naranjo</i>	179
--	-----

LOS RETOS DE LA REFORMA EDUCATIVA <i>Alma Carolina Viggiano</i>	189
--	-----

REFORMA EDUCATIVA: HACIA UN MODELO DE GOBERNANZA A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN ESCOLAR <i>Diódoro Guerra</i>	191
---	-----

COSTO SOCIAL DE LA INEQUIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO: RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA EDUCATIVA <i>Luis Mario Aguilar y Maya</i>	209
---	-----

LOS RETOS DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA: EL ORIGEN Y EL FUTURO <i>David Colmenares Páramo</i>	227
---	-----

Capítulo 5

Visión plural de la Reforma Educativa

HACER REALIDAD EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN DE CALIDAD <i>Enrique Peña Nieto</i>	249
--	-----

EDUCACIÓN COMO INSTRUMENTO DE IGUALDAD Y COHESIÓN SOCIAL <i>Emilio Chuayffet Chemor</i>	255
---	-----

ELEVAR DE MANERA SIGNIFICATIVA LA CALIDAD EDUCATIVA <i>Gustavo Madero Muñoz</i>	259
--	-----

UNA REFORMA QUE MEJORA LA CALIDAD EDUCATIVA Y TRANSFORMA POSITIVAMENTE LA VIDA DE LAS PERSONAS <i>César Camacho</i>	265
---	-----

LA EDUCACIÓN COMO EL ELEMENTO DE MOVILIDAD SOCIAL <i>Jesús Zambrano Grijalva</i>	269
---	-----

EL INICIO DEL CAMINO PARA HACER DE LA EDUCACIÓN EL MOTOR DEL PROGRESO <i>Emilio Chuayfett Chemor</i>	273
--	-----

Anexo

COMPROMISOS DEL PACTO POR MÉXICO EN MATERIA EDUCATIVA.	279
---	-----

Presentación

César Camacho

Para el Partido Revolucionario Institucional es un honor presentar la *Colección de Análisis y Debate de las Reformas del Pacto por México*, editada por la Fundación Colosio, A.C., con la colaboración del Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Esta colección de textos recoge, de manera plural e incluyente, la visión de actores políticos, especialistas, académicos, servidores públicos y legisladores, en torno a las reformas transformadoras impulsadas por el presidente de la República Enrique Peña Nieto y por las principales fuerzas políticas del país, concretadas entre 2012 y 2014, gracias a un proceso inédito de diálogo y acuerdos políticos.

El propósito central de esta *Colección* es dejar un testimonio sobre los principales temas de debate y las posiciones de los diferentes actores políticos en relación con dichas reformas. Adicionalmente, con esta obra nos proponemos difundir por qué era necesaria cada reforma, en qué consiste y qué retos y oportunidades genera para México.

La colección incluye cinco volúmenes. El primero de ellos está dedicado a la Reforma Energética; el segundo aborda la Reforma Social y Hacendaria; el tercero se refiere a las Reformas de Telecomunicaciones y Competencia Económica; el cuarto trata de la Reforma Educativa; y el quinto volumen presenta la Reforma Política Electoral.

Cada uno está integrado por una colección de ensayos escritos por quienes fueron protagonistas de la reforma respectiva desde los ámbitos

del Gobierno Federal, los partidos políticos, el Consejo Rector del Pacto por México, y el Congreso de la Unión, así como por reconocidos académicos y especialistas nacionales e internacionales. También se han incluido algunos discursos emblemáticos, en los que se expresa la visión de los poderes públicos y de las diferentes fuerzas políticas.

En el presente volumen, *Reforma Educativa: educación de calidad para Prosperar*, se incluye un panorama de la realidad mexicana en el contexto educativo internacional y un diagnóstico de la educación en México antes de la reforma. También se describe en qué consiste esta trascendente reforma, con énfasis en los retos de la equidad y la calidad educativas, así como en la evaluación del desempeño profesional docente. Se aborda, además, la responsabilidad de los diferentes actores del proceso educativo, destacándose el papel de las maestras y los maestros, la sociedad civil y las autoridades educativas. Se revisan los retos y oportunidades de la reforma, poniendo el acento en la necesidad de un nuevo modelo de educación básica, el fortalecimiento de la gestión escolar y los desafíos del financiamiento educativo. Finalmente, se presenta una visión plural, desde la óptica de los diferentes actores de los poderes públicos y de las fuerzas políticas.

Se trata de una reforma oportuna y trascendente. La educación es lo único que realmente libera al hombre e iguala a las personas. Por ello, con el liderazgo del presidente de la República, Enrique Peña Nieto, promovimos esta reforma. El propósito es que la educación no sólo redima, sino que ensanche oportunidades; que no sólo conduzca al éxito material, sino a la realización personal; que no sólo consolide el compromiso social, sino que prepare a nuestros hijos para competir y para ganar; que no sólo aporte valor, sino que promueva valores. Se trata de una reforma que mejora la calidad educativa, y todavía más, una reforma que habrá de transformar positivamente la vida de las personas.

Expreso mi más amplio reconocimiento y gratitud a quienes generosamente colaboraron aportando sus textos para la realización de esta publicación. También reconozco a la Fundación Colosio, A.C., presidida por Adrián Gallardo, la iniciativa y el trabajo para coordinar y editar estos cinco volúmenes con la colaboración de el Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Estoy seguro que los textos que forman parte de la presente colección habrán de convertirse en un referente obligado para todos aquellos interesados en conocer, desde una perspectiva plural, los contenidos, alcances y beneficios de estas históricas reformas.

César Camacho
Presidente del CEN del PRI

Introducción

Adrián Gallardo

La primacía de la educación en las políticas públicas

Adrián Gallardo*

Tres paradojas describen la dimensión del reto educativo que México enfrentaba antes de la Reforma Educativa realizada en 2012 y 2013, como resultado del Pacto por México y de la acción responsable del Gobierno de la República, los principales partidos políticos, y los legisladores federales y locales.

PARADOJAS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO ANTES DE LA REFORMA

1. *Rezago educativo frente a la sociedad del conocimiento.* Justo en el momento histórico en el que el conocimiento es la principal fuente de crecimiento de la productividad y la riqueza, y en el que México cuenta con un envidiable bono demográfico, la educación en nuestra nación había perdido fuerza como la gran vía de ascenso social, como motor del desarrollo y como igualador social. Basta citar que más de siete millones de jóvenes mexicanos entre 14 y 29 años no estudian ni trabajan.¹ Adicionalmente, el gasto en ciencia y tecnología había permanecido estancado en alrededor de 0.4 del PIB, frente a un promedio de 2.28 por ciento de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).²

*Presidente de la Fundación Colosio, A.C.

¹Hacia un México de oportunidades para los jóvenes que no estudian y no trabajan: alternativas de educación, capacitación y empleo, Investigación de la Fundación Colosio, A.C. 2014.

²Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Stat.

2. *Incapacidad de gobierno para cumplir responsabilidades de Estado.* No obstante que a nivel federal y estatal, la educación pública representa el sector al que mayores recursos se destinan en los presupuestos públicos, previo a la Reforma Educativa, existían serios cuestionamientos sobre la capacidad del Estado para ejercer su responsabilidad constitucional en esta materia.

En educación básica, no había política de Estado; el gobierno gastaba pero no gobernaba, en el mejor de los casos administraba la política educativa. No se desconoce que el gasto por alumno en México es inferior en 30 por ciento al gasto promedio de los países más avanzados, pero en esto lo importante no es sólo el nivel, sino también la tasa de crecimiento. De 1992 (año en que inició la llamada federalización de la educación básica) a 2012, el gasto por alumno se duplicó en términos reales! pero en calidad México permaneció —desde el año 2000 al 2012— en el último lugar en los resultados de las pruebas estandarizadas de logro académico entre los 34 países de la OCDE, y en 2012 ocupó el lugar 118 en calidad de la educación primaria, entre 144 países evaluados por el Foro Económico Mundial.³

En los hechos, no se había reconocido el papel central del maestro en el proceso educativo, ni se había puesto a la burocracia al servicio de la escuela. Tampoco se había avanzado en el mejoramiento físico de los centros escolares, ni en el aprovechamiento integral de las tecnologías de la información. El esfuerzo fiscal de las entidades federativas seguía siendo cada vez más inequitativo y el mayor rezago en cuanto a logro académico seguía altamente correlacionado con el atraso económico y social de las distintas regiones del país.

3. *Agendas parciales se imponen sobre las prioridades nacionales.* Cuando algunos maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) confunden la legítima defensa de sus derechos laborales, con prerrogativas extra-legales para negarle el derecho a clases

³Global Competitiveness Report 2012-2013. World Economic Forum, 2012.

a sus propios alumnos y llegan al extremo de destruir los exámenes de logro educativo... cuando algunos gobiernos estatales abdican a su responsabilidad frente a la presión política... cuando fanáticos religiosos destruyen (literalmente) una escuela, sin que la autoridad intervenga... es claro que la educación se convierte en una prioridad aplazada. En esas condiciones es evidente que las agendas parciales se imponen sobre las prioridades nacionales. Pierde la educación. Pierde México.

EL PACTO POR MÉXICO Y LA REFORMA EDUCATIVA

En medio de éstos y otros desafíos, organizaciones y medios tuvieron el mérito de volver a poner el tema educativo en el centro de la agenda pública, en tanto que el Gobierno de la República y los tres principales partidos políticos de México suscribieron, en diciembre de 2012, el Pacto por México, en el cual se establecieron tres objetivos para fortalecer la equidad y calidad de la educación en México: 1) Aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA; 2) Aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior; y 3) Recuperar la rectoría del Estado mexicano en el sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad.

Para cumplir estos objetivos, el pacto estableció nueve compromisos específicos:

- Crear el Sistema de Información y Gestión Educativa, a partir de un censo de escuelas, maestros y alumnos.
- Dotar de autonomía plena al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), consolidando un sistema de evaluación integral, equitativo y comprehensivo.

- Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas.
- Establecer escuelas de tiempo completo.
- Dotar de computadoras portátiles con conectividad a los alumnos de 5º y 6º de primaria de las escuelas públicas.
- Crear el Servicio Profesional Docente.
- Fortalecer la educación inicial de los maestros.
- Incrementar la cobertura de la educación media superior a al menos un 80 por ciento y superior a al menos un 40 por ciento, y
- Crear un Programa Nacional de Becas para alumnos de educación media superior y superior.

Sin ignorar rezagos y tareas pendientes, gracias a la Reforma Educativa diseñada, aprobada y promulgada entre diciembre de 2012 y septiembre de 2013, y a un renovado impulso a la educación pública, cada uno de estos compromisos se ha venido atendiendo. La Reforma Educativa incluyó reformas y adiciones a los artículos 3º y 73 constitucionales, así como la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como modificaciones a la Ley General de Educación.

Más allá de las modificaciones legales y de los avances programáticos, conviene destacar algunas de las razones, imperativos, por los que esta reforma era urgente y necesaria, no sólo desde la muy válida perspectiva educativa, sino también desde una visión integral en torno al país que queremos y que nuestros hijos merecen.

IMPERATIVOS PARA POSTULAR LA PRIMACÍA DE LA EDUCACIÓN

Para algunos pudiera parecer una exageración postular la primacía educativa en el diseño de nuestro modelo de desarrollo. No es así. Con frecuencia los padres de familia decimos a nuestros hijos que la mejor herencia que vamos a dejarles es una buena educación, pero en los hechos

no nos involucramos lo suficiente en su desarrollo académico, más aún, muchas veces ni siquiera sabemos cómo hacerlo. Ello, sin embargo, no resta mérito al valor fundamental de la educación en la formación integral de la persona y en su potencial de desarrollo. Lo mismo ocurre cuando hablamos de la educación como determinante del desarrollo de una nación. El hecho de que durante muchos años no otorgamos a la educación la prioridad que ésta merece, no desacredita su valor como factor de prosperidad con equidad.

Hay cinco razones poderosas por las que, en el marco de la Reforma Educativa, postulamos la primacía de la educación en la agenda de las políticas públicas:

1. *Imperativo constitucional: educación como derecho efectivo.* En México, el artículo tercero de la Constitución establece el derecho universal a la educación y la obligación del Estado de impartir educación básica y media superior de forma gratuita. A pesar de ello, en la realidad, éste es uno de los derechos en los que es urgente pasar del papel a la práctica. Acaso por ello en su libro *México la gran esperanza*, Enrique Peña Nieto apunta que: “El mayor valor al que debe aspirar una República es la verdadera igualdad de derechos entre sus habitantes. Una igualdad de derechos que sea capaz de crear las mismas oportunidades para todos”.⁴

Sin desconocer los importantes avances en cobertura educativa de las últimas décadas —sobre todo en educación primaria— estamos lejos de garantizar igualdad de oportunidades educativas. Hoy, más de 2.3 millones de niños y jóvenes mexicanos de entre 4 y 17 años de edad, no asisten a la escuela; esto equivale a dejar sin educación a toda la población escolar de los estados de Chihuahua, Durango, Nayarit y Quintana Roo ¡juntos! Lo más grave es que las desigualdades de ac-

⁴Peña Nieto, E. (2014). *México la gran esperanza: un estado eficaz para una democracia de resultados*. México: Random House Mondadori, p.18.

ceso, permanencia y logro educativo afectan, en mayor proporción, a los niños y jóvenes en pobreza. En ese sentido, tal como lo ha enfatizado el presidente de la República, el reto es avanzar hacia un México en el que sea el esfuerzo y el mérito personal el que determine el destino educativo y productivo de los mexicanos, y no la condición socioeconómica o la ubicación geográfica.⁵

2. *Imperativo económico: educación como motor de crecimiento.* De acuerdo con Robert Barro y Xavier Sala-i-Martin, las teorías del crecimiento económico destacan que la educación impacta en el crecimiento económico a través del capital humano y la productividad; la capacidad de innovación y de desarrollo de nuevas tecnologías; y la difusión de conocimientos y tecnologías. Por su parte, la evidencia empírica enfatiza que existe fuerte evidencia de que las habilidades cognitivas de la población —más que la mera asistencia a la escuela— están fuertemente relacionadas con el crecimiento económico de largo plazo.⁶ En el mismo sentido, un estudio del Banco Mundial de 2007, atribuye un 30 por ciento del crecimiento de Corea del Sur al incremento de capital y trabajo y un 70 por ciento a la acumulación de conocimiento, en tanto que en el caso de México, refiere el mismo estudio, el crecimiento se explica principalmente por el incremento del capital y del trabajo y no por acumulación de conocimiento.⁷ La gran diferencia es que mientras que el PIB per cápita de los sudcoreanos pasó de 2,400 dólares en 1980, a 27 mil dólares en 2009, multiplicándose por más de 10 veces, el PIB per cápita de México apenas se duplicó, en el mismo periodo.

Aún reconociendo que no es posible replicar automáticamente los patrones de desarrollo entre países de realidades distintas, no se pue-

⁵Fundación Colosio, A.C. (2012). *El futuro que vemos, memoria de los Encuentros por el futuro de México*, p. 142.

⁶Barro, R y Sala-i-Martin, X. (2009). *Crecimiento económico*. Barcelona: Reverté.

⁷Hanushek, E. y Wößmann. (2008). *Education and Economic Growth*. Chapter prepared for the International Encyclopedia of Education, 3a ed.

de subestimar la aportación determinante de la educación, la ciencia y la tecnología al crecimiento económico en el mundo del siglo XXI. De ahí que si queremos mayores tasas de crecimiento económico sostenible en el largo plazo, es indispensable concretar una transformación profunda de nuestro sistema educativo y de nuestro sistema de innovación. De otro modo, aun con las oportunidades que generarán otras reformas estructurales, nuestro umbral de crecimiento de largo plazo se verá acotado a lo que puedan aportar el capital y el trabajo (insumos altamente apreciados en la sociedad industrial), sin aprovechar el enorme potencial que ofrece la sociedad del conocimiento, en una etapa en que el conocimiento representa el insumo de mayor valor.

3. *Imperativo social: educación como igualador social.* El poder del crecimiento económico para elevar el bienestar social está fuera de duda, pero lo importante no es sólo crecer, sino crecer con tasas altas (de 5 o 6 por ciento anual), de manera sostenible durante un largo periodo de tiempo, y hacerlo con equidad. Si una variable incide en estos tres atributos deseables del crecimiento, esa variable es la educación. Con mayor desarrollo en educación, ciencia y tecnología, podemos aspirar a empleos que generen mayor valor agregado, es decir, mayor productividad y, por tanto, mayores niveles de ingresos; esa es la ruta más efectiva para reducir la pobreza y la desigualdad, de manera sostenida. Por eso, postular la primacía de la educación en las políticas públicas es cumplir un compromiso largamente aplazado: el compromiso de la equidad.

4. *Imperativo político: educación como legitimidad.* En su libro, *The origins of political order*, Francis Fukuyama señala que las dos piedras angulares del orden político son el interés propio y la legitimidad.⁸ Bajo esta visión, una sociedad que cancela o limita las expectativas de superación personal y familiar a aquellos que trabajan duro y se esfuerzan por salir adelante, y en la que el poder y la riqueza se concentran

⁸Fukuyama, F. (2014). *The Origins of Political Order*. Nueva York: Farrar Straus & Giroux.

bajo la sospecha de que quienes más se benefician no juegan parejo, es una sociedad que camina hacia la polarización social y el desorden político. Lo que urge a México es impulsar la ruta contraria y es precisamente la educación pertinente y de calidad, la mejor vía para construir expectativas fundadas de ascenso económico y social, y para democratizar el poder político y económico, reduciendo desigualdades, ampliando las libertades y fortaleciendo las bases de legitimidad política.

5. *Imperativo moral: educación como puente entre el poder y el valor.* En la visión de Luis Villoro, la función de las ideologías es presentar un interés particular como “un pretendido bien común”, ante la necesidad de justificar la voluntad de poder “con un atuendo de valor”. El resultado lo conocemos bien: decepción y descrédito. En contraste con esa ruta —apunta Villoro— el proceso de justificación puede seguir otro camino, la vía ética, la cual “aduce razones para justificar cuál es ese bien común y postula la coincidencia del interés particular con el interés general”. En este caso, se “establece la validez objetiva de los valores, con independencia de las actitudes particulares de cada grupo”.⁹

Desde esta perspectiva, habría muchas razones contundentes para construir un discurso ético sobre la primacía educativa, que logra conciliar los intereses particulares, con el interés general. Las razones descritas anteriormente cumplen con esa cualidad y bien pueden resumirse en lo que César Camacho ha señalado: “La educación es lo único que realmente libera al hombre e iguala a las personas. Libertad e igualdad son dos valores universales que deben estar presentes en un Estado democrático y social de derecho, como el nuestro”.¹⁰

⁹Villoro. (1997). *El poder y el valor, fundamentos de una ética política*. México: FCE.

¹⁰Fundación Colosio, A.C. (2012). *El futuro que vemos. Memoria de los Encuentros por el Futuro de México*, p. 114.

En ese contexto, la Reforma Educativa es el resultado de un proyecto educativo incluyente y de gran visión, a partir de un amplio acuerdo político; es también resultado del compromiso plural para construir una política de Estado en materia de educación comprometida con el interés público y no subordinada a intereses parciales. Ciertamente, la reforma alcanzada es apenas un primer gran paso en la transformación del sistema educativo nacional y habrá que cuidar su adecuada implementación, pero ésta representa un progreso extraordinario y una sólida plataforma para seguir avanzando en la dirección correcta. El mérito de su aprobación no es exclusivo de nadie, pero es innegable la contribución sustantiva del presidente de la República por su liderazgo incluyente, su actitud abierta al diálogo y forjadora de acuerdos, así como la altura de miras con que distinguió a las dirigencias nacionales del PRI, PAN y PRD, así como al profesionalismo y resultados de los legisladores federales y locales que la hicieron posible.

De todo ello da cuenta el presente volumen. El texto de Roberto Esquivel describe la realidad mexicana en el contexto educativo internacional, en tanto que el ensayo de mi autoría presenta un diagnóstico de la educación en México antes de la reforma. Por su parte, Carlos Mancera, César Becker, Gilberto Guevara Niebla y Silvia Schmelkes analizan los principales elementos de la Reforma Educativa. Catalina López, Edgar Braham, José María Frausto, Marinela Sertvitje, Milagros Fernández y el líder magisterial Juan Díaz de la Torre, abordan el papel de los diferentes actores del proceso educativo, así como el impacto social de la reforma. De los retos y oportunidades de la Reforma Educativa se ocupan Bernarndo Naranjo, Luis Mario Aguilar y Maya, Alma Carolina Viggiano, Diódoro Guerra y David Colmenares. El libro concluye recuperando los mensajes del presidente de la República, Enrique Peña Nieto, el secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet, así como de los dirigentes partidarios Gustavo Madero, Jesús Zambrano y César Camacho, en los actos de promulgación de esta histórica reforma.

Capítulo 1

Balance educativo antes de la reforma

Educación básica: México en el contexto internacional

Roberto Esquivel Álvarez*

La desigualdad social se puede combatir a través del crecimiento sostenido, para lograr el crecimiento sostenido se requiere incrementar la productividad y para ello es necesario contar con una fuerza laboral altamente calificada que en el desempeño del trabajo incorpore valor agregado a la producción. Es por ello que, desde el ámbito académico, económico, empresarial y gubernamental se afirma que a través de la mejora de la educación es viable disminuir las desigualdades y la pobreza.

Debemos reconocer que en México la cobertura en la educación a niños entre los 4 y los 14 años de edad es prácticamente total, de hecho en estas edades que corresponden a la educación preescolar, primaria y secundaria hay aproximadamente 27 millones de estudiantes y 1.1 millones de docentes, con lo que en relación a cobertura en estos niveles escolares México se encuentra en el lugar 4 de 38 países miembros de la OCDE.

No obstante lo que precede hay varios puntos a considerar en la educación preescolar, primaria y secundaria, por ejemplo, los resultados de la prueba PISA arrojaron que los resultados de los alumnos que estudiaron más de un año de preescolar obtuvieron un mucho mejor rendimiento, y esto se vuelve relevante porque a pesar de los esfuerzos de la Reforma Educativa, el primer año de preescolar aun no es obligatorio, lo que por un lado permite a los padres que trabajan que sus hijos continúen en las guarderías pero por el otro lado quita la oportunidad a los niños de

*Vicepresidente de Asuntos Económicos de la Fundación Colosio, A.C., filial Querétaro.

obtener las competencias del conocimiento y del comportamiento que se aprenden en un año de edad preescolar y que tienen incidencia en el aprovechamiento futuro de los estudiantes.

De tal forma, la evidencia con la que hoy se cuenta nos dice que, hacer obligatorio cursar la educación preescolar desde el primer año puede ayudar a mejorar el rendimiento de los estudiantes más adelante en su vida e incluso evitar las disparidades en el aprendizaje entre los niños que hubieren cursado el primer año y los que no dentro de un mismo grupo de segundo o tercer año de preescolar así como los sucesivos años de primaria y secundaria.

Un elemento que debe reforzarse en la educación preescolar, primaria y secundaria es el desarrollo de las competencias del comportamiento, que son aquellas necesarias para desenvolverse con solvencia en el mundo social, pues más que sólo conocimientos teóricos, se requiere que nuestros niños y jóvenes cuenten con habilidades de comunicación oral y escrita, búsqueda de información, manejo de la frustración y orden que ayude a su evolución hacia el liderazgo organizacional, trabajo bajo presión y por objetivos.

A pesar de que lo vertido en los párrafos anteriores, no es ni el único, ni el más importante de los retos para el sistema educativo en México dentro del entorno global, pues otra de las principales áreas de oportunidad es la baja proporción de estudiantes mexicanos de 15 a 19 años inscritos en el sistema educativo, la cual ronda el 54 por ciento observándose, por tanto, una deserción que los estudiantes justificaron a través de dos motivos fundamentales: a) que la educación era poco útil o inadecuada para sus intereses y necesidades; así como b) la falta de recursos económicos.

La cobertura casi total de preescolar, primaria y secundaria, ser el 4 lugar de 38 países de la OCDE, no será suficiente y no se obtendrán los objetivos planteados en beneficio de la población si al migrar de primaria a educación media superior, los alumnos inscritos en el sistema educativo

bajan del 99.9 por ciento en niños de 4 a 14 años, al 54 por ciento en jóvenes de 15 a 19 años.

La proporción de jóvenes que han logrado educación media superior en México se ubica aproximadamente a la mitad del promedio de los países de miembros de la OCDE, lo cual nos da un indicio de las razones de los problemas de productividad por los que atraviesa el país y que inciden en el nivel de salarios de los trabajadores, ya que ésta última edad es la edad idónea para que los conocimientos adquiridos en los años precedentes se dirijan hacia la generación de competencias para su incorporación a actividades productivas en el mercado laboral.

Lo anterior cuestiona de forma estructural el sistema educativo cuando investigaciones y encuestas nos dicen que la principal razón de la deserción escolar de la educación media superior es la ausencia de interés escolar debido a que la educación proporcionada es poco útil; y la segunda razón corresponde a la falta de recursos económicos que obliga a los jóvenes a integrarse a actividades productivas para aportar ingreso a sus hogares. Lo grave es que aquellos que optan por la deserción escolar encuentran mayores complicaciones para su incorporación a actividades productivas, con lo cual normalmente obtienen menores salarios lo cual no contribuye a la generación de bienestar para los mismos y sus familias.

Cobertura, orientación académica, mejor oferta de opciones educativas, así como la profesionalización de la docencia para incrementar la calidad de la educación y que ésta sea adecuada a las necesidades del mercado laboral, son elementos esenciales para el sistema educativo mexicano.

Con respecto a la cobertura para lograr estar dentro del promedio de los países de la OCDE, debemos reconocer que a través de las reformas impulsadas en materia de educación aprobadas en 2012 se hizo obligatoria la educación media superior proyectó el 2022 como año límite para alcanzar la cobertura total.

En relación a la orientación académica y mejor oferta de opciones educativas, México podría aprender de la experiencia y prácticas de otros países en la implementación de medidas adecuadas para fortalecer la vinculación entre los sistemas educativo y ocupacional, es decir, estrechar la relación entre la realidad del mercado laboral, lo que se demanda, y la formación académica y tecnológica, lo que se ofrece, de forma que por una parte se revierta la principal causa de deserción a la educación media superior y, a su vez, ésta sea un elemento esencial de apoyo para que los estudiantes que egresen adquieran empleo con mayor facilidad, remuneración y competitividad en el corto, mediano y largo plazo pues la formación armónica con los requerimientos del sector productivo deben atender al contexto que se vive en el país.

En el ámbito de la educación superior, la tasa de graduación de México es de sólo el 38 por ciento, misma que se ubica no sólo por debajo del promedio de la OCDE sino entre las más bajas de los países miembros de ésta.

La educación superior de calidad constituye una inversión social por los beneficios que ésta retorna a la sociedad en forma de valores ciudadanos y desarrollo económico, sin embargo, el desajuste entre los requerimientos del mercado de trabajo y los profesionistas egresados son una de las explicaciones de que la tasa de desempleo en mexicanos con educación superior se ubique alrededor del 5 por ciento la cual es superior al promedio de la OCDE y presiona a los universitarios titulados a obtener empleos con salarios bajos o, en su defecto, posiciones laborales para las que no cuentan con las competencias del conocimiento apropiadas incidiendo con ello a la disminución de la productividad y consecuentemente a los niveles de ingreso salarial.

Por ello, tanto la educación media superior como la educación superior, deben tener un enfoque claro orientado a formar y apuntalar el talento humano de los estudiantes que contribuya a la productividad en el entorno globalizado con competencias del conocimiento y del comportamiento que propicien la innovación, trabajo en equipo y emprendimiento.

El objeto es que cuenten con las herramientas para explotar todas sus habilidades y formación académica.

En ese orden de ideas, es innegable que la calidad de la educación en todos los niveles es un elemento crucial, por lo que en su momento, lamentablemente los resultados de la prueba PISA 2009 no fueron muy alentadores, la cual arrojó que alrededor del 40 por ciento de los estudiantes mexicanos de 15 años de edad tuvieron resultados menores al Nivel 2 en la lectura, siendo que el promedio de los países de la OCDE en dicho nivel es sólo del 18 por ciento, lo que se traduce en que comparativamente 18 estudiantes, en países de la OCDE, y 40 estudiantes mexicanos de cada 100 tienen respectivamente el nivel básico de la aptitud de la lectura, lo que nos exhibe que más del doble de nuestros jóvenes tienen un aprovechamiento inferior al promedio de los países miembros de la citada organización transnacional, por lo cual constituye un imperativo para el aprendizaje escolar con calidad sea la prioridad la política educativa poniendo especial atención a la lectura y al pensamiento crítico en las escuelas públicas, ya que si bien la educación privada en México tampoco se encuentra en un alto nivel, sí es una realidad que en promedio los estudiantes de escuelas privadas obtuvieron mejores resultados en los exámenes de evaluación de matemáticas y español al interior del país.

Aspirar en una mejora en la calidad educativa es impensable si los docentes no cuentan con una preparación adecuada y no se lleva a cabo un proceso de evaluación sistemática tal cual lo establecen las propias certificaciones y estandarizaciones internacionales que afirman que “lo que no se puede evaluar no se puede mejorar”.

De acuerdo al Estudio Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS por sus siglas en inglés), la impuntualidad, inasistencia, así como la limitada formación pedagógica de los maestros, son el obstáculo fundamental para la calidad de la educación, y según informan los directores de las escuelas en México dichas conductas se ubican en el 70 por ciento de los casos mientras que en el promedio de los 23 países que participan en

el TALIS, los directores informaron que sólo se ubican en aproximadamente el 25 por ciento de los maestros.

La Reforma Educativa impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto y aprobada por el Congreso de la Unión, establece la conformación del Servicio Profesional Docente así como un Sistema de Información y Gestión Educativa, lo cual es plausible pues por un lado busca dotar de mejores competencias al magisterio y por otro lado genera un esquema de seguimiento y acompañamiento a las escuelas que constituyan un apoyo en la mejora de la calidad en la educación dónde el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano constitucionalmente autónomo será el encargado de establecer la estandarización para medir el progreso de los estudiantes así como la evaluación y capacitación constante de los docentes, pues sabemos que contar con un magisterio profesional es una inversión social que tiene incidencia no sólo en la Reforma Educativa sino en la propia reconstrucción del tejido social.

Para la implementación de lo anterior y lograr los objetivos de la Reforma Educativa, se requieren recursos; en 2012 el 20.3 por ciento del total del gasto público fue destinado a la educación, el cual es el segundo porcentaje más alto de gasto en educación entre los países miembros de la OCDE, sin embargo esto genera una falsa percepción de que el gasto es suficiente, pero la perspectiva cambia cuando consideramos que el porcentaje anterior depende del porcentaje de gasto público total, el cual es el segundo más bajo de la OCDE y corresponde prácticamente a la mitad del promedio de ésta. Por ello, la Reforma Educativa de forma aislada constituía un esfuerzo insuficiente y es loable que ésta haya sido acompañada de las demás reformas estructurales y en especial de la Reforma Hacendaria y Social como medio para la obtención de recursos que permitan la implementación estructurada, con metas claras, medibles y de máxima prioridad de la Reforma Educativa dónde los recursos invertidos en la correcta y adecuada formación de las nuevas generaciones serán el mayor retorno a la inversión.

Las tecnologías de la información, el aprendizaje del uso de las mismas, así como su incorporación como mecanismo de enseñanza, son un elemento que la actualidad no permite dejar fuera de consideración, no obstante como atinadamente lo cita el Dr. Eduardo Andere, investigador de la Universidad de Nueva York en educación, cultura y desarrollo humano, en su libro *La Escuela Rota*, la tecnología debe entenderse como un medio que debe ser utilizado con técnicas pedagógicas de lo contrario únicamente se generará gasto en equipamiento que a la vuelta de un par de años será obsoleto y no habrá cumplido su objetivo de ser utilizado para elevar el nivel de aprendizaje de los estudiantes.

Dice el Dr. Andere que “hay tantas realidades educativas como las 250 mil escuelas” del país y esto lo saca a colación afirmando que los factores que más influencia tienen sobre la educación son la pobreza y la desigualdad, así como la incapacidad de atraer gente más talentosa al magisterio para mejorar las competencias de la profesión docente.

Así, es claro que la Reforma Educativa logrará sus frutos gradualmente sólo mediante el esfuerzo conjunto, presente y consistente de docentes, autoridades educativas y administrativas, en la medición, implementación y evaluación de acciones y estrategias en el ámbito educativo pero que debe ser complementado con la mejora del entorno social.

FUENTES CONSULTADAS

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2012). *Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*. México: OECD Publishing.
- PwC México. (2012). *México y sus estados de oportunidad 2012*. PricewaterhouseCoopers, S.C.
- ANDERE, E. (2012). *La escuela rota. Sistema y política en contra del aprendizaje en México, 2012*. México: Siglo XXI Editores.

Diagnóstico educativo

Adrián Gallardo*

La educación de calidad es un factor determinante en la formación integral del ser humano y en el desarrollo de la sociedad. Significa acceso al conocimiento, que es hoy la principal fuente de incremento de la productividad con impacto en el crecimiento económico y el bienestar social.⁴

Por ello, “la educación es el centro de toda estrategia de desarrollo nacional”² y ocupa un lugar preponderante entre los derechos consagrados en nuestra Constitución Política.³

Durante las últimas décadas, México alcanzó logros importantes en materia de cobertura de educación básica, pero enfrenta un serio reto en cuanto a calidad, con marcadas desigualdades en las zonas rurales

*Presidente de la Fundación Colosio, A.C.

⁴Las teorías del crecimiento económico destacan que la educación impacta en el crecimiento económico a través del capital humano y la productividad; la capacidad de innovación y de desarrollo de nuevas tecnologías; y la difusión de conocimientos y tecnologías. Barro, R. & Sala-i-Martin, X. (2009). *Crecimiento económico*. Editorial Reverte. Por su parte, la evidencia empírica enfatiza que “existe fuerte evidencia de que las habilidades cognitivas de la población —más que la mera asistencia a la escuela— están poderosamente relacionadas con el crecimiento económico de largo plazo”. Hanushek, E. y Wößmann. (2008). *Education and Economic Growth*. Chapter prepared for the International Encyclopedia of Education, 3a. ed.

²Peña, E. (2011). *México la gran esperanza: un estado eficaz para una democracia de resultados*. México: Random House Mondador, p.86.

³El artículo tercero constitucional estipula el derecho universal a la educación y la obligación del Estado de impartir educación básica de forma gratuita. En 2011 se aprobó la obligatoriedad de la educación media superior.

aisladas y en los estratos sociales de mayor pobreza.⁴ De 2001 a 2014, el gasto en educación básica creció 35 por ciento, pero en calidad México ocupó el último lugar entre los países de la OCDE.⁵

En educación media superior y superior, nuestro país registra niveles de cobertura inferiores a la de países con un grado de desarrollo similar.⁶

SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN

Antecedentes

Como resultado del cambio tecnológico y de la globalización de la economía, durante las últimas décadas del siglo XX y el arranque del siglo XXI, el mundo ha venido transitando de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento.⁷

Como consecuencia, el conocimiento es hoy la principal fuente de crecimiento de la productividad económica y, por tanto, es ya el insumo de mayor valor, con evidentes implicaciones en los patrones de convivencia, producción, distribución y consumo, a escala global.⁸ Los expertos

⁴En educación primaria pasamos de 47.6% de cobertura en 1950, a 100 por ciento en 2014, pero en desempeño escolar México se ubica en último lugar entre los 34 países de la OCDE.

⁵El gasto medido por el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) pasó (a pesos de 2014) de 184,657 mdp en 2004, a 248,571.8 mdp en 2014. (Calidad educativa medida por PISA de la OCDE).

⁶En México la cobertura de educación superior es de 29.9 por ciento, en Chile es de 55%.

⁷Refiriendo a Seth Godin, Juan Enríquez Cabot escribió: "Luego de inventar el arado nos mantuvimos como agricultores durante cinco mil años... Después nos dedicamos a las fábricas por 150 años... Ahora estamos en el negocio de las ideas. Generamos riqueza manipulando neuronas". Cabot, J. E. (2007). *Mientras el futuro te alcanza*. México: Random House Mondadori, p. 28.

⁸Un ejemplo representativo de cómo el cambio tecnológico y la sociedad del conocimiento impactan a las comunidades en todos los ámbitos es la "tragedia" de Eastman Kodak que pagó caro su "error de pronóstico" sobre los patrones de consumo de cámaras digitales, arrastrando a una crisis sin precedente a la ciudad de Rochester, NY (se perdieron 38 mil empleos en una ciudad de 249 mil habitantes) en noviembre de 2002. Mayores detalles en: Narváez, A. (2007). *Ciudades del conocimiento, elementos para su diseño y planeación*. México: Plaza y Valdés Editores, y UANL, pp. 115-119.

anticipan que los cambios que vienen serán más radicales, por la revolución en la nanotecnología y en la biotecnología.⁹

Experiencia internacional

Aquellas naciones que han apostado a la educación de calidad, la ciencia y la tecnología, hoy están cosechando frutos en términos de desempeño económico y calidad de vida.¹⁰ Irlanda apostó a favor de la educación vinculada con la sociedad del conocimiento. Hoy destaca en desarrollo tecnológico y es una de las naciones con mayor PIB per cápita (pasó de 11 mil a 44 mil dólares en 20 años).

Corea del Sur centró sus esfuerzos en la calidad de la educación y la innovación. Hoy, el capital humano coreano atrae grandes flujos de inversión generadora de crecimiento económico. El PIB per cápita de los coreanos pasó de 2,400 dólares en 1980, a 27,000 dólares en 2009, multiplicándose por más de 10 veces¹¹

La realidad mexicana

En contraste con las experiencias de éxito antes citadas, el PIB per cápita de México se ha rezagado, entre otras razones, por la falta de una estrategia que nos permita aprovechar las oportunidades que ofrece la sociedad del conocimiento.¹²

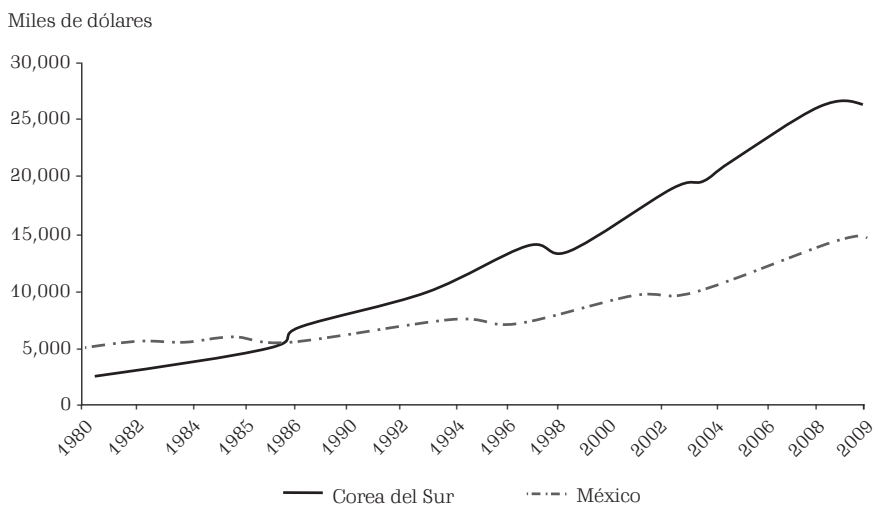
⁹Francis Fukuyama aborda las posibles consecuencias de la revolución biotecnológica en la naturaleza humana, la ética y la política en su libro Fukuyama, F. (2002). *El fin del hombre, consecuencias de la revolución biotecnológica*. México: Ediciones B.

¹⁰En entrevista con Andrés Oppenheimer, refiriéndose a América Latina, Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001 señaló: "...en la economía global que vendrá después de la crisis del 2008, la educación, la ciencia y la tecnología serán las claves del desarrollo económico de la región". Oppenheimer, A. (2010). *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*. México: Random House Mondadori, p. 26.

¹¹Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Stat.

¹²Kuznetsov & Dahlman (2010) atribuyen 30% del crecimiento de Corea al incremento de capital y trabajo y 70% a la acumulación de conocimiento, en tanto que en el caso de México, refieren, el crecimiento se explica principalmente por el incremento del capital y del trabajo y no por acumulación de conocimiento. Aboites, J. y Díaz, C. (2012). "Globali-

Gráfica 1
PIB per cápita de Corea del Sur y México



Fuente: OCDE stats. Considera Paridad por Poder de Compra.

Así lo confirma el ranking del Banco Mundial que mide la capacidad de los países para aprovechar la economía del conocimiento (KEI por sus siglas en inglés), en el que México ocupó el lugar 56 en 2010, una posición atrás, con respecto a 1995. Nuestro país obtuvo una calificación de 5.5 en el KEI, contra 9.1 de Estados Unidos, 8.9 de Irlanda, 8.2 de España y 7.7 de Corea del Sur.¹³

Estos resultados se explican por la falta de una política de Estado en ciencia y tecnología y por la baja prioridad que se ha otorgado a los elementos determinantes para la economía basada en el conocimiento.

zación basada en el conocimiento: la experiencia de las instituciones de México". En Calva, J.L. (coord.), *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*. México: ONU, pp. 136-138.

¹³*Ibidem*, p. 144.

Estos elementos son: 1) investigación y desarrollo (I&D); 2) capital humano; 3) uso y difusión de nuevas tecnologías; y 4) desarrollo empresarial.¹⁴

En ninguno de estos conceptos México registra un posicionamiento competitivo. Entre 142 países evaluados por el Foro Económico Mundial, México ocupa el lugar 63 en el capítulo de innovación, 72 en educación superior y capacitación, 63 en preparación tecnológica, y 56 en sofisticación de negocios.¹⁵

En el mismo sentido, y no obstante la existencia de más de 2 mil universidades mexicanas, 63 centros de investigación del CONACYT y más de 17 mil integrantes del Sistema Nacional de Investigadores, el Banco Mundial ha señalado que:

El sistema de innovación de México se desempeña por debajo de aquéllos de economías con un nivel similar de ingreso y se caracteriza por baja inversión en investigación y desarrollo; una débil base de habilidades de ciencia y tecnología; participación marginal del sector privado; insuficiente vinculación entre los centros públicos de investigación y el sector productivo; dificultades para convertir el conocimiento en innovación; y una alta concentración regional de las actividades de ciencia y tecnología.¹⁶

Investigación y desarrollo (I&D)

Los datos internacionales confirman la visión del Banco Mundial. México destaca entre las 11 economías más grandes del mundo, pero ocupa la posición 58 en competitividad global y el lugar 76 en capacidad para innovar, materia en la que somos superados por Brasil (31), Nigeria (54), Guatemala (69) y Bolivia (70).¹⁷

¹⁴Ásgeirsdóttir, B. (2003). "OCDE Work on Knowledge and the Knowledge Economy". En Kahin, B. y Foray, D. *Advancing Knowledge and the Knowledge Economy*. Cambridge: MIT Press, p. 18.

¹⁵World Economic Forum. (2014). *Global Competitiveness Report 2011-2012*.

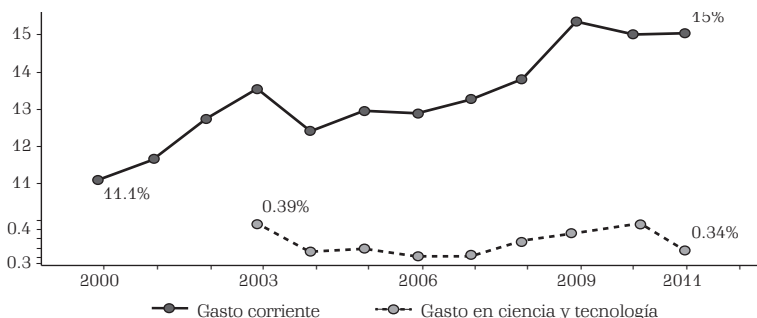
¹⁶Banco Mundial. (2007). *Mexico 2006-2012. Creating the Foundations for Equitable Growth*. Mexico: Banco Mundial, p. 173.

¹⁷World Economic Forum. (2014). *Op. cit.*

Estos resultados no sorprenden cuando se compara la inversión en ciencia y tecnología entre México y otras naciones. Entre 2003 y 2009, México registró la más baja inversión en ciencia y tecnología como proporción del PIB entre los países de la OCDE, con 0.35 por ciento del PIB. Suecia invierte 3.60 por ciento del PIB, Corea del Sur 3.49 por ciento, Finlandia 3.48 por ciento, China 2.64 por ciento y Singapur 2.61 por ciento.¹⁸

El estancamiento del gasto en ciencia y tecnología, contrasta con el crecimiento del gasto corriente del gobierno federal, en términos del PIB, de 2000 a 2011.

Gráfica 2
Gasto en ciencia y tecnología vs gasto corriente como porcentaje del PIB



Fuente: SHCP.

También en patentes hay rezago. “En 2008, Corea del Sur registró 80,000 patentes a nivel mundial, contra 582 de Brasil, 325 de México...”¹⁹ Sólo 6 por ciento de las patentes otorgadas en México, de 1990 a 2000, son de nacionales.²⁰

¹⁸Martínez, Nurit, Ocupa México último lugar en inversión a ciencia y tecnología: OCDE. *El Universal*, 25 de octubre de 2009. El promedio de la OCDE en 2007 fue de 2.28%, México 0.37 en 2007, Brasil 1.13% en 2008, y Chile 0.67% en 2004, Peña, E. (2014). *México la gran esperanza...* *Op. cit.*, p. 101.

¹⁹Oppenheimer, A. (2010). *iBasta de historias...* *Op. cit.*, p. 22.

²⁰Calva, J. L. (2012). “Innovación y difusión: un binomio necesario para la competitividad”. En *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*. México: GNU, p. 279.

Capital humano

El Reporte de Competitividad Global 2011-2012 ubica a México en el lugar 86 en disponibilidad de científicos e ingenieros, abajo de Trinidad y Tobago.

Sólo uno de cada tres alumnos de educación superior estudia carreras de ingeniería o tecnología, en tanto que (en 2011) 4,144 personas obtuvieron el grado de doctor, frente a 10,711 de Brasil, 23,499 de España y 48,802 de Estados Unidos.²¹

México cuenta con 1.5 investigadores por cada 10 mil habitantes, contra 68 de Estados Unidos y 59 de Francia.

Lo más grave es que con un crecimiento del PIB de 1.7 por ciento, entre 2001 y 2010, (la mitad que el promedio de América Latina) la economía no ha logrado incorporar a los jóvenes mexicanos a la actividad productiva, con lo que México ha desaprovechado su bono demográfico.²²

Uso y difusión de nuevas tecnologías

En contraste con la dinámica tecnológica de otros países emergentes, México registra rezagos en el uso y difusión de nuevas tecnologías. Un ejemplo de ello es el limitado acceso a internet de los hogares mexicanos, que se ubica en un 26 por ciento, contra un 97 por ciento de Corea del Sur, 44.3 por ciento de Rusia y 39 por ciento de Brasil.²³

Asimismo, el Índice de Capacidad de Absorción de las TICs 2009, ubica a México con 30 puntos, frente a 41 de Chile, 65 de España y 100 de Estados Unidos.²⁴

Estos resultados son consistentes con los niveles de inversión en esta materia. México invierte 4.27 por ciento del PIB en TICs, contra 5.47 por ciento de Chile y 8.92 por ciento de Estados Unidos. No extraña, por tanto,

²¹Drucker, R. y Pino, A. (2012). "Dime cuántos son y te diré cuánto puede ser. La ciencia en Mexico". En *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*. Mexico: CNU, p. 211.

²²Se estima que 7.3 millones de mexicanos entre 15 y 29 años no estudian, ni trabajan, OCDE.

²³Asociación Mexicana de Internet. (2011). Sitio web: 2010/www.internetworldstats.com. 2011/OECD.

²⁴TICs: *Tecnologías de la información y las comunicaciones*, OCDE.

que ocupemos el lugar 77 en el ranking mundial de acceso a la sociedad de la información, atrás de Chile (39), Argentina (49) y Venezuela (64).²⁵

En ese sentido, programas federales, como Habilidades Digitales para Todos, que promueve la incorporación de computadoras e internet en escuelas de educación básica, y PROSOFT que estimula el desarrollo de la industria del software, contribuyen a cerrar la brecha digital de México, aunque el primero de ellos está marcado por la opacidad y el segundo por una relativa discrecionalidad.

Compromiso empresarial con la ciencia y la tecnología

A pesar de la alta rentabilidad económica y social de la inversión en I&D, en México, el sector privado sólo aporta 35 por ciento de ésta, frente a 60 por ciento del sector público. En Corea del Sur la inversión privada en I&D llega a 70 por ciento y en España es de 48 por ciento.²⁶ Además, sólo un 6 por ciento de los investigadores del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) corresponden a universidades y empresas privadas.

Por todo ello, México ocupa el lugar 79 en inversión privada en I&D y el sitio 81 en absorción empresarial de tecnología, detrás de Perú, Jamaica y Nigeria.

EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR

En México, la educación básica comprende la educación preescolar, primaria y secundaria, con una matrícula total superior a los 25.6 millones de alumnos. El 90.8 por ciento de ellos asisten a escuelas públicas y 9.2 por ciento a escuelas privadas.²⁷

²⁵Montenegro, J. (2012). "México: nueva economía y sociedad de la información". En *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*. México: ONU, p. 239.

²⁶Drucker, R. (2012). "Consideraciones para una política pública en ciencia y tecnología". En *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*. México: ONU, p. 239.

²⁷SEP. Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Cifras del Ciclo Escolar 2010-2011.

Se trata de un nivel educativo estratégico porque la educación básica es el cimiento de todo el sistema educativo, además de que en este nivel escolar se atiende al 74.6 por ciento del total de alumnos en México.²⁸ Si bien México ha logrado importantes avances en cobertura, sobre todo en primaria, existen retos mayores en cuanto a equidad, calidad y financiamiento.²⁹

Por su parte, la cobertura de educación media superior se ubica en un nivel marcadamente inferior al promedio de los países de la OCDE, Brasil y Chile.³⁰

El reto de la equidad

La matrícula de educación básica en México creció de 9.7 millones de alumnos en 1970, a 25.6 millones en 2010. Esta “hazaña” oculta, sin embargo, importantes desigualdades de cobertura, condiciones y logro educativo.

Mientras que en primaria la cobertura es prácticamente de 100 por ciento, en preescolar es de tan sólo 71 por ciento y en secundaria de 95 por ciento; en educación media es de 66.7 por ciento.³¹ Así, cada año millones de niños y jóvenes quedan excluidos del acceso a la educación. Esta exclusión afecta, en mayor proporción, a los niños y jóvenes en pobreza.³²

También existe desigualdad en las condiciones en que estudian los alumnos. Mientras que la carencia de sanitarios afecta a menos del 4 por ciento de las escuelas ubicadas en zonas de menor pobreza, en las zonas más pobres es de 20 por ciento.³³

²⁸SEP en: www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/principales_cifras_2010_2011.pdf

²⁹Refiriendo a Guevara, G., Aguilar, H. y Castañeda, J. “La expansión de la escolaridad mexicana ha sido una hazaña cuantitativa, pero una ‘catástrofe silenciosa’ en el aspecto cualitativo”. En *Una agenda para México 2012*. México: Santillana Ediciones Generales, p. 91.

³⁰La cobertura educativa de 15 a 19 años es de: promedio OCDE: 82.2%; Brasil: 75%; Chile 73%; y México 66%. *Education at a Glance 2011, OECD Indicators*.

³¹Los niveles de cobertura descienden si se utilizan datos de matrícula de la SEP y del Censo 2010 de INEGI.

³²Muñoz, C. y Silva, M. (2012). “Revertir la desigualdad educativa, un paso decisivo para el desarrollo social”. En *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*. México: GNU, pp. 40-55.

³³Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). Informe sobre Desarrollo Humano. México: PNUD, p. 114.

De igual modo, 42.8 por ciento de las escuelas en zonas de menor pobreza cuentan con computadoras, frente a 14.6 por ciento en zonas de mayor pobreza.³⁴

Por su parte, la escolaridad promedio en México se ubica en 8.7 grados, con una diferencia de 4.3 grados entre el máximo (Distrito Federal: 10.6) y el mínimo (Chiapas: 6.3).³⁵ Más grave es aún la desigualdad entre diferentes grupos de ingreso; en 2002, la escolaridad promedio del decil de mayores ingresos era de 11.87, frente a 3.54 del decil de menores ingresos.³⁶

Por su parte, los resultados de los exámenes de logro educativo muestran consistentemente que los alumnos de las escuelas que atienden a la población más pobre registran las puntuaciones más bajas.³⁷

El reto de la calidad

Si bien, del 2000 al 2009, nuestra nación ha registrado una moderada mejoría en los resultados de PISA, México sigue ocupando el último lugar entre los 34 países miembros de la OCDE, en las tres áreas que se evalúan: lectura, matemáticas y ciencias; registrando niveles considerablemente menores al promedio y no se diga al de los países o regiones con mejor desempeño.

El porcentaje de alumnos mexicanos que obtuvieron una puntuación correspondiente al nivel 1 o menor a 1 (en una escala de 0 a 6), en PISA

³⁴*Idem.*

³⁵SEP en: www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/principales_cifras_2010_2011.pdf

³⁶De la Torre & Moreno (2004), incluido en el *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011*. (p. 115). PNUD. En el mismo sentido, “en 2008 el 35% de la población mexicana sobre la línea de pobreza había completado la educación secundaria, comparado con sólo un 15% de los pobres” Santibañez, L. et al. (2010). *Gasto en educación: la eficiencia del financiamiento educativo en México*. México: México Evalúa.

³⁷En el examen de matemáticas de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) 2011, los alumnos de 6° de primaria que obtuvieron una calificación de insuficiente fue de 13.9%, en promedio nacional, contra un 41.2% de los estudiantes de escuelas rurales aisladas (CONAFE) y un 6% de los alumnos de escuelas privadas. El mismo patrón se observa, para diferentes años, en otras pruebas como EXCALE y el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA por sus siglas en inglés).

Cuadro 1
Resultados de PISA 2009 en países seleccionados

<i>País / Región</i>	<i>Lectura</i>	<i>Matemáticas</i>	<i>Ciencias</i>
Shanghái-China	556	600	575
Corea del Sur	539	546	538
Estados Unidos	500	487	502
<i>Promedio OCDE</i>	493	496	501
Chile	449	421	447
<i>México</i>	425	419	416

Fuente: OCDE.

2009, fue de 40.1 por ciento en lectura, 50.8 por ciento en matemáticas y 47.4 por ciento en ciencias, contra un promedio de los países de la OCDE de 18.1 por ciento, 20.8 por ciento y 17.9 por ciento, respectivamente.³⁸

En contraste, el porcentaje de alumnos mexicanos que obtuvieron una puntuación equivalente o superior al nivel 5 (considerados los más altos de 0 a 6) fue de tan solo 0.4 por ciento en lectura, 0.7 por ciento en matemáticas y 0.2 por ciento en ciencias, frente a un promedio de 8.2 por ciento, 13.4 por ciento y 8.5 por ciento de los países de la OCDE.³⁹

Con estos resultados no sorprende que el Reporte de Competitividad Global 2011-2012 ubique a México en la posición 121 en calidad de la educación primaria, abajo de Uganda (98), Nigeria (105) y Jamaica (108).⁴⁰

La prueba ENLACE 2011 muestra que de los alumnos de 6º de primaria, seis de cada 10 (58.9 por ciento) obtuvieron un resultado insuficiente o elemental en español y siete de cada 10 (67.4 por ciento) se ubicaron en dichas categorías en matemáticas. Por su parte, de los alumnos de 3º de

³⁸PISA. (2009). *Mensajes clave para México*. OCDE.

³⁹*Idem*.

⁴⁰Llama la atención que el mismo reporte coloca a México en la posición 22 en cobertura de educación primaria, por arriba de Alemania y prácticamente al mismo nivel que Italia y Francia. *Global Competitiveness Report 2011-2012*. World Economic Forum. (2014).

secundaria evaluados, más de un 84 por ciento obtuvieron un resultado insuficiente o elemental tanto en español, como en matemáticas. Al medir específicamente la categoría de insuficiente, resulta que 37.7 por ciento obtuvo dicho resultado en español y 54 por ciento en matemáticas.⁴¹

Así, al concluir la educación básica, dos de cada cinco alumnos no cuentan con las competencias elementales en español, y lo mismo ocurre con uno de cada dos alumnos en matemáticas. Los cimientos del sistema educativo son frágiles.

La baja calidad educativa se explica principalmente por:

- Un modelo de enseñanza-aprendizaje que no desarrolla las capacidades creativas y productivas, ni las habilidades cognitivas, físicas y sociales que necesitan los niños del siglo XXI.
- Limitado número de horas efectivas de estudio en el ciclo escolar.⁴²
- Inequidad de acceso y condiciones, en contra de las zonas rurales aisladas.
- Rezago en la incorporación de TICs al proceso educativo.
- Insuficiente autonomía de gestión de las escuelas.
- Incentivos ligados a “insumos” y no a resultados de logro educativo, y falta de acuerdos en torno a la calidad educativa y la evaluación de los maestros.
- Falta de capacitación y acompañamiento a maestros y directores, así como de evaluación docente.
- Problemas de suficiencia, equidad, eficiencia y transparencia en el gasto.
- Incapacidad de los actores para construir una política educativa de Estado.

⁴¹SEP, <http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/>

⁴²Mexicanos Primero, 2012, con datos de la OCDE y páginas web, para 6º grado de primaria.

El reto del financiamiento

En México, el gasto en educación como proporción del PIB creció de 4.1 por ciento en 1990, a 6.7 por ciento en 2010, siendo uno de los países que mayor proporción del presupuesto federal destina a este propósito, entre los miembros de la OCDE.

Sin embargo, el gasto por alumno (ajustado por el poder de compra) es de tan sólo 1,650 dólares en primaria y 1,600 dólares en secundaria, frente a un promedio de los países de la OCDE de 5,450 dólares y 6,600 dólares, para los mismos niveles escolares.⁴³ Además, el 97 por ciento del gasto educativo va a gasto corriente y sólo un 3 por ciento a gasto en infraestructura y equipamiento.⁴⁴

Aun cuando el gasto por alumno de educación básica creció en 32 por ciento, en términos reales, entre 2000 y 2010, dicho incremento no impactó en la calidad educativa.⁴⁵

Por tanto, es pertinente la preocupación de que “si el gasto educativo en el país presenta importantes ineficiencias, aún a mayores niveles de gasto no se consigan los resultados esperados”, en virtud de la elevada proporción de gasto corriente, la ausencia de una clara asignación de responsabilidades entre los órdenes de gobierno y la falta de una cultura fuerte de transparencia y rendición de cuentas.⁴⁶

Adicionalmente, el financiamiento público federal de la educación básica es fundamentalmente inercial y las aportaciones estatales son inequitativas.⁴⁷

⁴³Santibañez, L. et al. (2010). *Gasto en educación:...* Op. cit.

⁴⁴Los países de la OCDE destinan, en promedio, el 8.9% de su gasto educativo a gasto de capital, OCDE.

⁴⁵En pesos de 2011, el costo por alumno de educación básica creció de 12,329 pesos en 2000, a 16,271 pesos en 2010 (estimación propia con datos de la SEP); Apoyado en los resultados de la prueba ENLACE, el Informe sobre Desarrollo Humano 2011 del PNUD reporta que “...en ningún caso se observa una relación contundente entre el crecimiento del gasto público por alumno y la calidad de la educación”.

⁴⁶Santibañez, L. et al. (2010). *Gasto en educación:...* Op. cit.

⁴⁷Algunos estados aportan una alta proporción de sus participaciones federales al financiamiento del gasto en educación básica (Baja California: 52%; Chihuahua: 39%; Durango: 37%; Estado de México: 23%), otras entidades (DF, Oaxaca) no ponen un solo peso a este compromiso, Fórmula del FAEB 2011 y SHCP 2010.

La reforma de 2007 a la Ley de Coordinación Fiscal moderó la inequidad en contra de las entidades más grandes que más recursos estatales aportan a la educación básica, pero redujo las aportaciones adicionales a los estados con menores índices de desarrollo humano.⁴⁸ Adicionalmente, la fórmula del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) no consideraba el elevado costo de brindar educación en las comunidades rurales dispersas, el cual se estima en más del doble con respecto a la educación básica en zonas urbanas.⁴⁹

En este contexto, es preocupante que de 2000 a 2009, el presupuesto de los programas compensatorios que atienden a estas zonas marginadas cayó en casi 60 por ciento, en términos reales, lo que no contribuye a reducir la desigualdad educativa, ni a mejorar la calidad de la educación básica en México. La puesta en operación de la obligatoriedad de la educación media superior, debe tomar en cuenta la experiencia de una descentralización educativa que no mejoró la calidad.

EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA⁵⁰

La educación superior, vinculada al sector productivo y a la innovación, es fundamental para la sociedad y la economía del conocimiento. Es, además, un factor estratégico para estimular la movilidad social y fortalecer la democracia.

Sin embargo, en México, los niveles cobertura, gasto público y calidad de la educación superior están por debajo de las exigencias del país. Enfrentamos, además, serios problemas de equidad y una limitada vinculación de la educación superior con las necesidades productivas del país.

⁴⁸Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano*, México 2014. México: PNUD, p. 123.

⁴⁹Carlos Mancera estimó que el costo por alumno en una población de entre 500 y 999 habitantes es 2.12 veces en primaria y 2.69 veces en secundaria, con respecto al costo por alumno en poblaciones de más de 2,000 habitantes. *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011*. PNUD, p. 112.

⁵⁰Para la sección correspondiente a ciencia y tecnología, ver capítulo 1 de este documento.

Una clara evidencia de lo anterior son los 7.3 millones de jóvenes mexicanos de entre 15 y 30 años que no estudian ni trabajan.⁵¹

Uno de los diagnósticos recientes, más completos y precisos, sobre la educación superior en México, es el que elaboró Héctor Ramírez del Razo, de la Facultad de Economía de la UNAM. En las secciones siguientes se han recogido algunas de sus valiosas aportaciones.⁵²

Cobertura limitada

Históricamente, la matrícula de alumnos en educación superior en México ha sido baja, en proporción a los jóvenes en edad de cursar este nivel educativo. Si bien la cobertura se incrementó de 10.5 por ciento en 1976, a 29.9 por ciento en 2010, dicho nivel sigue siendo muy bajo pues más de 70 por ciento de los jóvenes entre 19 y 23 años se quedan fuera del sistema educativo, desaprovechando el bono demográfico de México.⁵³

Este nivel es también bajo en el ámbito internacional: para los países de la OCDE el promedio de cobertura es de 66 por ciento y en América Latina el promedio es de 38 por ciento.⁵⁴

El bajo nivel de cobertura convierte el sistema en un embudo. Así lo ilustran los datos de la generación que inició la primaria en 1992: “De 100 niños que iniciaron la primaria... 23 iniciaron la licenciatura, de los cuales 15 la terminaron”.⁵⁵ En esas condiciones, no sorprende que de más de 34.3 millones de alumnos del sistema educativo mexicano, sólo un 8.7 por ciento cursen educación superior.⁵⁶

⁵¹Peña, E. (2014). *México la gran esperanza... Op. cit.*, p. 94.

⁵²Ramírez, H. (2012). “Educación superior para un desarrollo incluyente. Tendencias, escenarios, agenda prioritaria”. En *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*. vol. 10. México: CNU, pp. 84-112.

⁵³OCDE y Estadísticas de la SEP.

⁵⁴{Venezuela, 78.6%; Argentina, 67.7%; Uruguay, 64.9%; Chile, 54.8%}, OCDE, Stats.

⁵⁵Ramírez, H. (2012). “Educación superior... Op. cit.”, pp. 84-112.

⁵⁶En el ciclo escolar 2010-2011, 2'981,313 alumnos cursaron educación superior, Estadísticas de la SEP.

La responsabilidad del Gobierno Federal, en el periodo 2001-2011, es patente en esta materia, cuando se compara el crecimiento de la cobertura de educación superior de dicho periodo (3.84 por ciento), contra la misma tasa del periodo 1994-2000 (5.4 por ciento), a pesar de que durante los últimos 11 años el gasto programable del sector público federal se duplicó, en términos reales.⁵⁷

Gasto público insuficiente

El bajo nivel de gasto público en educación superior explica, en buena medida, la baja cobertura en educación superior.

Mientras que el gasto público en educación básica como proporción del gasto educativo total creció de 42.7 por ciento en 1990, a 61.1 por ciento en 2010, el gasto en educación superior pasó de 14.3 a 16.6 por ciento del gasto educativo total.⁵⁸

Esto refleja la insuficiente prioridad que se otorga a la educación superior y la falta de visión, al no estimular una mayor expansión de este nivel, en el periodo de mayor crecimiento de la demanda, asociado a la dinámica demográfica.

Como resultado, a pesar de que el gasto en educación superior aumentó 47 por ciento en términos reales (gracias principalmente a reasignaciones de la Cámara de Diputados y no a propuestas del Ejecutivo Federal), el gasto por alumno sólo creció 1.7 por ciento, entre 2001 y 2011.⁵⁹

El gasto federal en educación superior era de tan sólo 0.65 por ciento del PIB, en 2010, nivel distante de las tasas que registran naciones con mayor grado de desarrollo.⁶⁰

⁵⁷A pesos de 2011, el gasto programable del sector público pasó de 1'406,089.0 millones de pesos (mdp) en 2001, a 2'859,828.9 mdp en 2011 (SHCP).

⁵⁸Ramírez, H. (2012). "Educación superior... *Op. cit.*

⁵⁹*Idem.* De acuerdo a Ramírez del Razo, el costo por alumno pasó de 42,826.8 pesos en 2001, a 43,551.2 en 2011.

⁶⁰Tuirán, R. (2011). *La educación superior en México: avances, rezagos y retos, 2011*. En 2004, el gasto público *total* en enseñanza superior como porcentaje del PIB era de 2.5% en Dinamarca, 2.1% en Suecia, 1.3% en Estados Unidos y poco menos de 1% en México (OCDE, 2007).

Desigualdad regional y social

Las oportunidades regionales de la oferta educativa son muy inequitativas. Sólo seis estados concentran la mitad de la matrícula de nivel superior y casi el 60 por ciento de los alumnos de postgrado; en tanto cuatro estados no llegan al 20 por ciento.⁶¹

La desigualdad social en el acceso y permanencia a la educación superior es aún más grave. “Se estima que casi 60 por ciento de los jóvenes de 19 a 23 años del decil de mayor ingreso asiste a educación superior; en contraste, en los primeros cinco deciles de ingreso, menos de 10 por ciento de los jóvenes tiene acceso a la educación de nivel superior”.⁶²

Con base en este tipo de datos, algunos organismos internacionales destacan el carácter regresivo del gasto público en educación superior. Sin embargo, como lo afirman diversos especialistas, esto lejos de representar un argumento para cuestionar este gasto, debe ser motivo para elevar la inversión educativa y reorientar las políticas educativas del país con una visión socialmente incluyente.⁶³

Deficiente calidad educativa

Durante los últimos años la expansión de la oferta de educación superior en México se apoyó —en mayor medida que antes— en un significativo crecimiento de Instituciones de Educación Superior (IES) privadas, mu-

⁶¹Ramírez, H. (2012). “Educación superior... *Op. cit.*”

⁶²*Idem.* En 2008, casi el 50% de los jóvenes de 17 a 24 años, de hogares con Índice de Desarrollo Humano alto, se encontraba estudiando, contra un 16% de los jóvenes del mismo rango de edad de hogares con Índice de Desarrollo Humano medio y bajo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011*. México: PNUD, p. 118.

⁶³El *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011* señala que “el gasto público en educación media superior y superior está lejos de lograr la progresividad alcanzada en educación primaria”. (p. 119). PNUD. Véase también Santibañez, L. *et al.* (2002). “Barreras de entrada a la educación superior y a oportunidades para la población indígena mexicana”. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. 3er trimestre, año/volumen 32, núm. 003, Centro de Estudios Educativos, pp. 9-43.

chas de los cuales no cumplen con los estándares de calidad requeridos, merced a una laxa regulación.

Entre 1980 y 2008 el número de Instituciones de Educación Superior particulares que registra la SEP, se multiplicó por 11 (en tanto que el número de IES públicas se multiplicó por 5).⁶⁴

Este incremento y diversificación de la oferta educativa de nivel superior provocó una significativa reducción y disparidad de los niveles de calidad académica, al grado que el 47 por ciento de los programas educativos que se ofrecen en este nivel carecen de acreditación que avale que los servicios que imparten son de calidad.

Así, los jóvenes excluidos del sistema público de educación superior, se ven orillados a continuar sus estudios en opciones privadas de dudosa calidad.⁶⁵

De manera paralela y a pesar de los esfuerzos de las universidades mexicanas, hoy la UNAM es la única universidad mexicana que figura entre las 200 mejores universidades del mundo, según el Suplemento de Educación Superior del *Times* de Londres, donde la Universidad de Harvard aparece en número uno, y en la que también se destacan varias universidades de China, India, Corea del Sur e Israel.

Vinculación de la educación superior con las necesidades productivas

Además de que el mediocre crecimiento económico de los últimos 11 años no ha permitido la completa incorporación de los recién egresados de las IES a la actividad económica, el sistema educativo mexicano no está orientado a las necesidades productivas del país, ni a las oportunidades que ofrece la economía del conocimiento.

Mientras que en Corea del Sur más del 40 por ciento de los estudiantes de profesional cursa carreras de ingeniería, con un enfoque aplicado, en

⁶⁴Estadísticas de la SEP.

⁶⁵Carlos Elizondo ha destacado la necesidad de avanzar hacia un sistema universitario basado en el mérito. Por eso estamos como estamos, *La economía política de un crecimiento mediocre*. (2014). (pp. 193-194). RHM, (2014). (pp. 193-194).

México sólo un 33 por ciento cursa programas de ingeniería y tecnología; de hecho, el 70 por ciento de la matrícula está concentrada en 20 carreras sobresaturadas. Lo anterior revela que la expansión en la oferta educativa no está enfocada en la demanda de trabajo.⁶⁶

⁶⁶ANUIES reporta que en 2009-2010, el 51.7% de los alumnos estudiaba carreras de ciencias sociales y humanidades; 33.7% ingenierías; 10.1% salud; 2.4% ciencias agropecuarias; y 2.0% ciencias naturales y exactas.

Capítulo 2

Reforma Educativa comprometida con la equidad y la calidad

La Reforma Educativa

Carlos Mancera*

¿POR QUÉ LA REFORMA EDUCATIVA?

En diciembre de 2012, en el marco del Pacto por México, el Gobierno Federal y las principales fuerzas políticas acordaron llevar a cabo una profunda Reforma Educativa para la educación básica y media superior.

La Reforma Educativa se explica sobre todo por la exigencia social de que todos nuestros niños y jóvenes tengan acceso a una educación de calidad. Las evaluaciones del aprendizaje, nacionales e internacionales, cuyos resultados son del conocimiento público, indican claramente que los niños y jóvenes que cursan la educación obligatoria —básica y media superior— frecuentemente no logran los aprendizajes esperados. Más difícil aun es el panorama al tomar en cuenta que existe una fuerte correlación entre nivel socioeconómico y resultados académicos. El sistema educativo no está haciendo lo suficiente para compensar las desigualdades y formar a nuestros alumnos para una sociedad más equitativa.

Los problemas actuales de la educación no deben interpretarse en el sentido de que nuestro país no haya hecho esfuerzos significativos para ofrecer educación a sus niños y jóvenes. México ha invertido recursos importantes y ha desarrollado programas y acciones de gran calado. Pero aún no ha logrado el impacto que se esperaba en la calidad y en la equidad de la educación. Ello se explica en parte por la combinación del rápido

*Socio en Valora Consultoría.

crecimiento demográfico y los muy bajos niveles de escolarización en nuestro país durante los inicios del siglo pasado: los recursos de que la educación disponía eran absorbidos por el esfuerzo para incrementar la cobertura entre grandes grupos de la población que por primera vez se beneficiaban de la educación pública. El sistema educativo difícilmente se daba abasto con esta tarea, por lo que no podía invertir lo necesario para una educación de calidad.

Otros factores que también han dificultado la tarea educativa son las prácticas indebidas que impedían el avance en la calidad educativa, así como las condiciones de pobreza que siguen afectando a una parte significativa de la población. Entre esos factores debe ser mencionado el tema de los recursos destinados a la educación pública. La fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), prevista en la Ley de Coordinación Fiscal y vigente desde 2008, se había traducido en una pérdida progresiva de financiamiento federal para la gran mayoría de las entidades con mayores índices de marginación. Bajo ese esquema difícilmente habría habido manera de sostener la operación y mejora de los servicios de educación básica en todo el país.

Más allá del peso que han tenido factores históricos, demográficos, sociales y económicos en el desarrollo educativo del país, hoy lo importante es poner el acento en aquellos aspectos del sistema educativo que más impactan a la calidad de la educación. Son tres los que motivan a la reforma porque pueden producir un cambio más importante: el desarrollo profesional de los maestros, el papel central de la escuela y la evaluación educativa.

El ingreso de los maestros al servicio y su desarrollo profesional

La adecuada selección, promoción y permanencia de los docentes y de quienes desempeñan funciones de dirección y supervisión en la educación obligatoria son de los aspectos más relevantes para la calidad de la educa-

ción. Si bien en años pasados se habían tenido algunos avances en estos aspectos, el sistema educativo no les había puesto suficiente cuidado.

Ante la ausencia de reglas que favorecieran el mérito, el ingreso al servicio docente se podía dar con las más altas calificaciones o bien con calificaciones que no resultaban idóneas para la función educativa. Más aun, el ingreso podía lograrse mediante prácticas inaceptables como la compra o la herencia de plazas. El problema no era sólo que pudieran ingresar a la docencia personas sin vocación o preparación suficiente, sino que quedaban fuera otros con mayores méritos.

En lo que se refiere a la promoción, los ascensos se otorgaban en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. Sin embargo, al no contar con un sistema de evaluación confiable sobre los conocimientos y las aptitudes, las promociones se producían sólo en función de la edad de las personas. El procedimiento para la asignación de puestos no correspondía a un método que garantizara que las personas que ocuparan los cargos de dirección y supervisión fueran las idóneas para esas funciones. Tampoco estimulaba a quienes deseaban ocupar esos cargos en razón de su mérito profesional.

Por cuanto a la permanencia en el servicio debe señalarse que se encontraba desligada del desempeño mínimamente requerido para un docente. Hasta antes de la reforma, la permanencia quedaba sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones laborales de carácter genérico que no respondían del todo a los requerimientos de una educación de calidad.

La escuela al centro de las decisiones

La escuela es la unidad básica del funcionamiento del sistema educativo. Es en torno a ella que se organiza la educación. Ahí es en donde se realizan las prácticas educativas. No obstante la centralidad de la escuela, paradójicamente, en nuestro sistema educativo, se le ha relegado al último eslabón de la cadena burocrática.

La prestación de los servicios de educación básica es una atribución de los estados. El modelo de gestión institucional que ha prevalecido en la relación con las entidades federativas se ha caracterizado por una instancia de decisión central y por ejecutores estatales. Ese modelo de gestión está alejado del espíritu federalista y, por consiguiente, la planeación ha estado alejada de las necesidades de las escuelas. La escuela ha sido la principal receptora de los efectos perniciosos de esta relación. Por un lado, ha padecido una congestión de iniciativas y demandas que por sí sola no puede resolver. De otro, la comunidad escolar está desprovista de apoyos, mecanismos, sistemas y recursos que le faciliten la labor educativa y permitan que los maestros tomen todas las decisiones profesionales que les deben corresponder. Ello constituye una fuerte limitante para el desarrollo de las escuelas.

La evaluación educativa

La evaluación es uno de los pilares sobre los cuales debe descansar la mejora educativa. Sirve a escuelas, alumnos, maestros, autoridades educativas, padres de familia y la sociedad en su conjunto. Sin medición y evaluación es difícil avanzar.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado en 2002 como el organismo de apoyo a las autoridades educativas en las evaluaciones escolares y en el diseño de programas y acciones educativas. Si bien se trató de un paso importante, el Instituto debía ser 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 propósito es que una instancia experta asumiera un papel claro como órgano normativo nacional, que ofreciera información confiable y pertinente.

Desde el inicio de su mandato el Gobierno de la República estableció ordenadamente las prioridades que le corresponde atender en el vasto panorama de la educación. De esta manera, identificó las claves a partir

de las cuales pueden desencadenarse las transformaciones necesarias para que el Sistema Educativo Nacional se encuentre en condiciones de cumplir con el mandato que la Constitución le ha asignado.

La decisión de recuperar la rectoría del Estado representaba una condición indispensable para el fortalecimiento de las piezas fundamentales sobre las cuales se sostiene el quehacer educativo a cargo del Estado: la escuela y el magisterio. El Estado tenía que tomar las decisiones más apremiantes y de mayor peso para hacer posible y racional la continuidad en las múltiples transformaciones que deben tener lugar en el ámbito de la educación.

Es claro que con el marco legal vigente hasta antes de la reforma hubiera sido prácticamente imposible superar los obstáculos existentes. La presente Administración Federal impulsó la Reforma Constitucional en materia Educativa para, con una visión transformadora, poner el acento en la selección y el desarrollo profesional de los maestros, ubicar a la escuela en el centro del sistema educativo y contar con capacidad institucional para la aplicación de evaluaciones que ayuden al mejoramiento continuo de la educación. Era necesaria una reforma estructural para sentar las bases y superar inercias, y que, como resultado final, permita que la educación entre en una ruta que asegure la formación integral de los alumnos.

ASPECTOS CENTRALES DE LA REFORMA EDUCATIVA

La base para transformar a México es la educación. No hay duda de que es responsabilidad del Estado brindar una educación de calidad para todos los mexicanos. Por ello, el 10 de diciembre de 2012 el presidente de la República, con el respaldo de los tres principales partidos políticos que suscribieron el Pacto por México, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a los artículos tercero y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha Reforma en materia Educativa fortalece el derecho de los mexicanos a la educación. Asimismo, garantiza el ejercicio del derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad que les proporcione las herramientas necesarias para la convivencia armónica y la superación exitosa de los desafíos que plantea un mundo globalizado y cada vez más digital.

Con ese 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 el 26 de febrero de 2013. En esa fecha fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto mediante el cual se reforman los artículos tercero 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 tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Voces calificadas de muy diversos ámbitos han coincidido en afirmar que se trata de la reforma más importante que se ha llevado a cabo en las últimas décadas. Constituye la base jurídica de la cual se carecía para dar curso a la creación de nuevas condiciones para el fortalecimiento del sistema educativo.

Es un cambio de fondo que marcará para bien el rumbo de México. El sistema educativo dispone ahora de un marco jurídico claro para mejorar la calidad de la educación pública obligatoria y fortalecer las piezas fundamentales sobre las cuales se sostiene el quehacer educativo del Estado: el magisterio y la escuela.

Una educación de calidad es aquella que se apega a los principios y fines establecidos en el texto del artículo tercero Constitucional. Una educación de calidad ha de reunir una serie de condiciones que le son indispensables. Algunas tienen que ver con aspectos relativos a la infraestructura educativa, otras con la formación de los docentes, algunas más con el plan de estudio, los métodos de enseñanza, los materiales educativos, la organización del plantel, la participación de los alumnos y la cooperación de los padres de familia. La calidad existe en la medida en que los

educandos adquieren conocimientos, practican valores, asumen actitudes, y desarrollan habilidades y destrezas para la vida.

La reforma establece en el texto constitucional la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación obligatoria —preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ese singular propósito se tienen tres grandes ejes de acción:

- *Primero*: lograr que los alumnos sean educados por los mejores maestros. Con ese fin se crea el Servicio Profesional Docente.
- *Segundo*: hacer de la evaluación objetiva, transparente e integral un instrumento eficiente para mejorar la calidad de la enseñanza. Para ello, la reforma crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que será coordinado por el INEE y la constitución del propio Instituto, como órgano constitucional autónomo y máxima autoridad en materia de evaluación.
- *Tercero*: mejorar las condiciones para la formación integral de todos los alumnos del país. Con este fin, la reforma también incluye un mandato para que se fortalezca la autonomía de gestión de las escuelas, y se instituya un sistema nacional de información y gestión educativa.

Es necesario precisar que la calidad sin equidad es contraria a los principios elementales de justicia, y la equidad sin calidad nunca permitirá avances en el sistema educativo. Por ello, la noción sobre el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad es también un importante aporte de la reforma. A partir de ello, la visión de una educación inclusiva deberá ser objeto de atención y desarrollo a fin de que la calidad con equidad sea inherente a la naturaleza del servicio educativo que el Estado imparte.

La norma constitucional caracterizada por esa visión transformadora que la reforma entraña, es en sí una decisión fundamental, una política de Estado y un proyecto de vida comunitaria. Por ello la sociedad mexicana siempre exigirá el cabal cumplimiento del artículo tercero. No son

susceptibles de ser disminuidos los principios, los fines, ni las aspiraciones de un mejor futuro para todas las nuevas generaciones.

A raíz de la Reforma Constitucional se derivó la expedición de dos ordenamientos de capital importancia: la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Asimismo, se realizaron reformas a la Ley General de Educación (LGE), todas publicadas el 11 de septiembre de 2013 y que para efectos prácticos se les conoce como las leyes secundarias. Por otra parte el 9 de diciembre de 2013 fueron publicadas modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

TEMAS RELEVANTES DE LAS LEYES SECUNDARIAS

El Servicio Profesional Docente

A partir de la premisa de asegurar la calidad de la educación que manda el artículo tercero Constitucional, uno de los objetivos de la Ley es el establecimiento del Servicio Profesional Docente (SPD). La regulación aplica al personal docente y con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior pública.

El propósito del SPD responde a la exigencia de fortalecer la dignidad de la profesión y el desarrollo profesional de los maestros, así como favorecer la igualdad de oportunidades a fin de que sea la idoneidad de la persona lo que defina la titularidad de una plaza y sus posteriores promociones. La premisa de la Ley es que sea el mérito el elemento determinante. Esa premisa es doblemente valorada en el terreno de la educación, ahí donde está la delicada encomienda de transmitir valores y formar principios ciudadanos.

La LGSPD establece los criterios, los términos y las condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el SPD. Val-

ga señalar que la LGE fue objeto de reforma, entre otros propósitos, para armonizar dicho ordenamiento con las disposiciones de la LGSPD.

El ingreso

Conforme a la LGSPD el ingreso a la docencia debe transitar por los concursos de oposición y por la demostración del mérito. En los concursos será indispensable utilizar todos los instrumentos que permitan una valoración más completa de los conocimientos y aptitudes de los candidatos.

Quienes resulten seleccionados se incorporarán al SPD y durante un periodo de dos años recibirán los apoyos pertinentes para fortalecer sus capacidades, además de tener el acompañamiento de un tutor designado por la autoridad educativa.

Las reglas que para el ingreso se han establecido brindan la seguridad de que las personas mejor preparadas y con mayores capacidades serán quienes ocupen las plazas. Sin duda, ello aumentará las posibilidades de garantizar el derecho de los niños y jóvenes a recibir una educación de calidad.

La promoción

Para la mejora escolar también es central el papel de los directores y supervisores. Son los funcionarios que ejercen la responsabilidad de autoridad en el ámbito escolar. Por ello la LGSPD prescribe nuevamente al mérito como el criterio esencial para el otorgamiento de las promociones a funciones de dirección y de supervisión a partir de los concursos de oposición.

La LGSPD también regula promociones distintas a las previstas para cargos con funciones de dirección y de supervisión. Se estiman importantes porque motivarán al personal a un mejor desempeño sin que para ello deba necesariamente cambiar de función. Entre estas otras promociones están las siguientes:

- Un nuevo programa que sustituye al programa de carrera magisterial. Aplicará en el ámbito de la educación básica. La SEP deberá darlo a conocer, a más tardar, en mayo de 2015.

Con ese nuevo programa el personal que realiza funciones de docencia, dirección o supervisión podrá obtener incentivos adicionales, permanentes o temporales, sin que ello implique un cambio de funciones. La participación en este nuevo programa será voluntaria y los docentes tendrán la posibilidad de incorporarse si destacan en la evaluación de su desempeño.

Con la finalidad de brindar certidumbre, la LGSPD establece que los beneficios adquiridos por el personal que actualmente participa en el programa de carrera magisterial no serán afectados en el tránsito al nuevo programa.

- Las funciones de asesoría técnica pedagógica. Estas tienen la mayor relevancia para impulsar la calidad de la educación. Por ello la LGSPD establece lo siguiente:
 - El personal docente deberá ser seleccionado mediante concurso de oposición. Quienes resulten seleccionados deberán sujetarse al periodo de inducción y a una evaluación para determinar si cumplen con las exigencias propias de la función.
 - Los asesores técnico pedagógicos en ningún caso podrán desempeñar funciones administrativas.
- La asignación de horas adicionales para docentes que no son de jornada. Los docentes deberán reunir el perfil requerido y obtener en las evaluaciones de desempeño los resultados que el INEE determine. Esta promoción representa una motivación para los maestros y, adicionalmente, una mayor concentración de horas para un mismo maestro en el menor número de planteles y, preferentemente, en uno solo. Ello representa una acción muy positiva para generar un vínculo más estrecho entre los docentes y sus alumnos, particular-

mente en los planteles de educación secundaria y educación media superior.

El reconocimiento

La LGSPD también abre las posibilidades para permitir que quien destaque en el desempeño sea objeto de reconocimiento mediante movimientos laterales como la tutoría; la coordinación de materias u otros que se realicen al interior de cada centro escolar a nivel de zona escolar; la asesoría en apoyo a actividades de dirección a otras escuelas, y la asesoría técnica pedagógica de carácter temporal.

Dichos reconocimientos implican la realización de funciones complementarias y en algunos casos un cambio de función, así como la entrega de estímulos económicos temporales o por única vez.

La permanencia

Conforme a las reglas establecidas en la LGSPD las autoridades educativas deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado. Dicha evaluación será obligatoria y por lo menos cada cuatro años.

El concepto de permanencia corresponde a la aplicación de una evaluación integral que permita conocer el nivel de desempeño y el cumplimiento de los requerimientos inherentes a la función que se realiza. En el caso de que sean detectadas insuficiencias, la Ley prevé apoyos para cursar programas de regularización y contempla varias oportunidades de evaluación adicionales para mostrar que se cumple con las condiciones para la permanencia.

Con el objeto de garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores de la educación, en materia de permanencia la LGSPD contiene reglas con efectos diferenciados según se trate de personal de nuevo ingreso o

de personal que ya se encontraba en servicio antes de la expedición de dicho ordenamiento.

- El personal que ingrese al SPD a partir de la entrada en vigor de la Ley estará sujeto a las reglas que para la permanencia establece la propia LGSPD. Esta situación no afecta derecho alguno.
- El personal con nombramiento definitivo que ya se encontraba en servicio antes de la entrada en vigor de la LGSPD estará sujeto a lo previsto en el artículo octavo transitorio y, por lo tanto, se deberá ajustar a los procesos de evaluación y a los programas de regularización que para la permanencia refiere la propia Ley. Quien no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación, no será separado de la función pública; será readscrito para continuar otras tareas dentro de dicho servicio, o se le deberá ofrecer participar en los programas de retiro que se autoricen.

Beneficios adicionales de la Ley

El SPD brinda la posibilidad de que los docentes cuenten con nuevas y mejores opciones para su desarrollo profesional tales como los siguientes:

- Impulsa la práctica de la evaluación interna en las escuelas. Se trata de una actividad permanente y de carácter formativo que favorece el trabajo colegiado, el diálogo y la superación de los docentes.
- Establece un esquema de acompañamiento especializado para los docentes.
En este sentido, el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), debe ser un apoyo institucional y profesional cercano a los maestros para mejorar la práctica profesional docente y para el mejor funcionamiento de las escuelas.
- Fija una nueva concepción de la formación continua, actualización y desarrollo profesional.

La oferta de formación continua debe tomar en cuenta las circunstancias de las escuelas y las regiones; ser gratuita y diversa en función de las necesidades de desarrollo de los docentes. Asimismo, debe estar orientada a complementar y fortalecer el aprendizaje de los maestros, que fundamentalmente debe ocurrir en la escuela.

- Fija reglas para propiciar evaluaciones justas, objetivas y transparentes. Las reglas que la Ley establece propician el que la evaluación sea la adecuada para captar las condiciones en las que tiene lugar el desempeño de cada maestro, las condiciones materiales de cada escuela, y las condiciones en que los niños acceden al servicio educativo. Hoy es un derecho de los maestros el que las evaluaciones que se les apliquen consideren el contexto donde laboren y que sean justas, objetivas y transparentes.

Bajo esas premisas 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.

Algunos observadores han comentado que la Reforma Educativa es una reforma laboral. Si bien es cierto que la reforma, en particular la LGSPD, toca aspectos laborales, resulta equivocado argumentar que por ello se trate de una reforma laboral. Los aspectos laborales que están contenidos en las disposiciones de la LGSPD corresponden a condiciones indispensables para el logro de los propósitos eminentemente educativos que caracterizan a la reforma. La calidad de la educación se encuentra estrechamente ligada a quiénes son los maestros y cómo es su desarrollo profesional. Este desarrollo profesional es, por un lado, un derecho legítimo y, por otro, una base indispensable para proteger el derecho de los niños y jóvenes a recibir una educación de calidad.

La Evaluación de la Educación

Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación regula el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Corresponde al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) la coordinación de dicho sistema.

En su carácter de órgano constitucional especializado en la materia, el Instituto tendrá a su cargo la elaboración de la política nacional de evaluación. Deberá asegurar que los proyectos y acciones que se realicen en esta materia sean pertinentes a las necesidades de mejoramiento de los servicios educativos.

El Sistema Nacional de Evaluación Educativa

La evaluación tiene como principal propósito el mejoramiento de los procesos y resultados educativos. Debe también contribuir a identificar y dimensionar los problemas, así como a entender sus causas, y a proporcionar información útil para la toma de decisiones. La evaluación, por sí misma, no mejora la calidad de la educación, pero es un instrumento esencial para que esto pueda ocurrir.

Entre los fines del Sistema Nacional de Evaluación Educativa están los siguientes:

- Formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa.
- Promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las autoridades educativas con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el INEE.
- Analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional.

Las tareas que el INEE 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 materia de evaluación el Instituto tiene la capacidad para asegurar que se produzca ese orden.

El INEE

Desde el texto constitucional se precisa que corresponde al instituto evaluar la calidad, el desempeño y los resultados en la educación básica y media superior. Para ello deberá:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo.
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden.
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación.

El Instituto constituye una nueva instancia del sistema educativo destinada a apoyarlo y fortalecerlo, a orientarlo en su esfuerzo continuo de superación. Dotado de autonomía constitucional, representa una ventaja para conocer mejor el funcionamiento de cada una de las partes de los sistemas de educación básica y de educación media superior.

La autonomía del INEE garantiza que en su actuación goce de la independencia necesaria para asegurar la confianza en los resultados de las evaluaciones que practique. Tendrá que hacerlo en función de los requerimientos del sistema educativo y habiendo recogido las propuestas que surjan de los actores de la educación, especialmente de los maestros.

El fortalecimiento de las escuelas

En el marco de la reforma y a partir de la premisa de asegurar la calidad de la educación obligatoria, en la LGE se incorporaron los mecanismos y estrategias siguientes:

La autonomía de gestión escolar

Uno de los aspectos más importantes de la reforma es que sitúa a la escuela en el centro del sistema educativo. Reconoce que la escuela es la unidad básica en donde los alumnos aprenden y los maestros se desarrollan profesionalmente. De ahí que las escuelas deban tener las capacidades de gestión para realizar sus funciones, y las autoridades la obligación de servir a las escuelas y proporcionarles los recursos necesarios para cumplir con su cometido.

El buen funcionamiento de las escuelas requiere de espacios que lo hagan posible y de instrumentos que lo faciliten. En el marco de la autonomía de gestión escolar se han dado avances importantes:

- *La operación de los Consejos Técnicos Escolares.* Reúnen a los maestros de las escuelas, bajo el liderazgo del director, para trabajar sistemáticamente en una ruta de mejora y seguimiento.
- *El cumplimiento de la normalidad mínima escolar.* Significa que se cumplan el calendario y el horario establecidos; que se disponga de maestros todos los días del ciclo escolar; que el tiempo escolar se ocupe, fundamentalmente, en actividades de aprendizaje; que las actividades que propone el docente logren que todos los alumnos estén involucrados en el trabajo de clase; y que los educandos consoliden, conforme a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas, de acuerdo con su grado educativo.
- *La disponibilidad de los recursos y apoyos administrativos.* Permiten a las escuelas organizarse en torno a su quehacer fundamental, fortalecer

su compromiso con los aprendizajes de los alumnos, y desempeñarse como promotoras de cambio y de transformación social.

Para 2014 el Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Reza-
go Educativo tuvo un presupuesto de 7,600 millones de pesos equivalen-
tes al dos por ciento del gasto federal en educación básica. Es el punto de
partida para ir dotando a las escuelas de un presupuesto propio.

El Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)

Hasta antes de la reforma las escuelas no contaban con apoyos técnicos
suficientes para su fortalecimiento. El quehacer docente puede ser sustan-
cialmente más eficaz cuando se recibe un acompañamiento pertinente y
especializado. En este sentido, el SATE es un apoyo institucional y profe-
sional cercano a los maestros para mejorar su práctica profesional y para
propiciar el mejor funcionamiento de las escuelas.

Con la implementación del SATE la autoridad educativa deberá:

- Organizar una estructura competente que trabaje en la asistencia para la adopción de métodos y estrategias más provechosas de enseñanza a partir de la reflexión con los maestros.
- Asegurar que, dentro de los planteles y como parte de su vida regular, los profesores dispongan de tiempos establecidos para trabajar de manera colaborativa en las actividades de planeación de clases, reflexión sobre sus resultados, conversación sobre los problemas de los alumnos, análisis sobre los resultados de evaluaciones y seguimiento de los avances alcanzados, entre otros propósitos.

El Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE)

Los procesos administrativos y los flujos de información en el sistema educativo nacional, especialmente en la educación básica, han funcionado con escaso soporte tecnológico. Una parte importante de la energía se

destina a tareas administrativas que podrían ser resueltas a más bajo costo y con mayor calidad.

La LGE prevé la creación del SIGE. Con este sistema se busca lograr una comunicación fluida entre los directores de las escuelas y las autoridades educativas, aprovechando las tecnologías para mejorar el funcionamiento del aparato educativo.

El sistema deberá concentrar la información requerida para apoyar a las escuelas y a las autoridades educativas en la realización de sus actividades cotidianas, y de manera particular, en las de control operativo y planeación educativa. Deberá permitir registros en bases de datos integradas para explotar la información en beneficio de todos los participantes.

El fortalecimiento de la gratuidad

La escuela pública y gratuita no debe por ningún motivo exigir el pago de contraprestaciones. Con la finalidad de fortalecer el principio de gratuidad de la educación impartida por el Estado se reformó el artículo sexto de la LGE. Si bien la educación ya era gratuita, no había disposiciones que precisaran el alcance de esa gratuidad; de ahí la trascendencia de la reforma al establecer que se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo. Las donaciones o cuotas voluntarias están permitidas, pero deberán estar sujetas a mecanismos de regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia.

El complemento indispensable de la prohibición de exigir contraprestaciones obligatorias a los padres de familia es la dotación de recursos del Estado para el funcionamiento de las escuelas. Las escuelas requieren de los medios materiales con los cuales funcionar, pero estos no deben gravar por ninguna circunstancia a los padres de familia.

El Programa de Escuelas de Tiempo Completo

Ampliar la jornada escolar es una estrategia para que los estudiantes de educación básica cuenten con mayores y mejores oportunidades de alcan-

zar los aprendizajes esperados y desarrollar las competencias necesarias para su vida futura. La actual administración se ha trazado la meta de 40 mil escuelas de este tipo funcionando en 2018.

Las escuelas de tiempo completo operan en preescolar, primaria y secundaria. Además de fortalecer la calidad de los aprendizajes, optimizan el uso efectivo del tiempo escolar con el objetivo de reforzar las competencias lectoras, matemáticas, de arte y cultura, de la recreación y desarrollo físico, así como los procesos de la inclusión y convivencia escolar. Ello debe permitir la disminución de los índices de reprobación, deserción y rezago educativo en las escuelas participantes.

El tránsito del FAEB al FONE

La Reforma Educativa incluye modificaciones al financiamiento de la educación básica. Destaca la sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

El FONE se crea como un instrumento para dotar a los estados de los recursos federales que aseguren la educación básica para todos. La fórmula de distribución de recursos del FAEB vigente desde 2008 resultó en una acelerada pérdida de recursos federales para la educación en la mayoría de las entidades federativas con altos índices de marginación. En su aplicación el FONE deberá representar un aumento en la derrama federal de recursos para la educación básica en los estados.

Adicionalmente, se busca que el FONE facilite el ordenamiento del gasto mediante el pago centralizado de la nómina correspondiente al personal de educación básica federalizado. Debe reconocerse que en diversas entidades federativas se perdió la buena administración de los recursos federales para el pago del personal al servicio de la educación básica. El uso cuidadoso de los fondos de que dispone la educación es una responsabilidad de todos los servidores públicos que trabajan en este ámbito.

La creación del FONE no es equivalente a la centralización de la nómina, puesto que las entidades siguen siendo responsables de elaborar cada nómina. Lo correcto es afirmar que el FONE centraliza los pagos. Esta modalidad resulta posible gracias a las nuevas tecnologías para la dispersión de fondos en el sistema bancario.

El FONE entrará en operación en marzo de 2015. La centralización del pago de la nómina será una medida que puede representar ventajas importantes. Pero debe reconocerse que su éxito dependerá de una cuidadosa y responsable implementación. Habrá que cuidar que no se produzca congestión administrativa y retraso en los pagos.

¿QUÉ SE PUEDE ESPERAR HACIA ADELANTE?

La reforma al artículo tercero y la expedición de las leyes secundarias es amplia, profunda y proporciona el marco jurídico necesario para mejorar la calidad de la educación pública obligatoria. Constituyen la base de la cual carecíamos para dar curso a la creación de nuevas condiciones para el fortalecimiento del sistema educativo nacional y para llevar a cabo el conjunto de acciones que deben desplegarse en el corto, mediano y largo plazos.

Concretado el tema legislativo, los pasos siguientes deben tener el propósito de poner la reforma en acción. En la medida que se den los avances esperados, podremos constatar la modificación de prácticas educativas cotidianas en favor de la calidad de la educación.

El escenario deseable y para el cual hay que trabajar es aquel en que las escuelas van adquiriendo mayor vida propia, con el liderazgo de los directores y la participación activa de sus maestros. La educación que imparte el Estado sucede en las escuelas. Por ello deben ser el sitio en el cual se observen las transformaciones deseadas. Lograrlo es necesario, pero no será sencillo.

Son múltiples los temas en los que será necesaria una participación activa, decidida, responsable y apegada al espíritu de la norma por parte de los tres órdenes de gobierno, las autoridades educativas, el INEE, las escuelas, las organizaciones gremiales, los padres de familia y, por supuesto, de quienes realizan funciones de docencia, dirección y supervisión en la educación básica y media superior que imparte el Estado.

Ante la pregunta de qué se puede esperar hacia adelante es necesario, por lo menos, tomar en cuenta lo siguiente:

Los tiempos para la maduración de la reforma

Los cambios planteados no podrán producirse de la noche a la mañana. Por mencionar un ejemplo, valga destacar que la construcción de las evaluaciones justas, objetivas y transparentes, debidamente contextualizadas como lo señala la LGSPD, será una tarea de años. Acortar los tiempos artificialmente tendría el serio riesgo de que no se respeten las premisas para una evaluación con las características que la Ley dispone. Otro ejemplo es el fortalecimiento de las escuelas para que se ubiquen en el centro del sistema educativo. Los controles y prescripciones que han operado por décadas no pueden ser sustituidos sino con un esfuerzo cuidadoso que evite cualquier afectación a la prestación del servicio educativo.

La determinación y el cuidado en la implementación de los cambios

El hecho mismo de que la maduración de una reforma como la planteada requiera de un largo periodo obliga a que todos los pasos requeridos se vayan dando con determinación y el debido cuidado. Al ser la educación una tarea humana por excelencia, la exigencia a los maestros debe estar ampliamente correspondida por el respeto a su labor profesional y los apoyos que requieren para poder cumplir con su responsabilidad. Igualmente debe señalarse que el sistema educativo podrá pedir más a los

alumnos si se asegura de que las condiciones para el aprendizaje sean las adecuadas.

Invariablemente deberá tenerse en cuenta que el propósito último es la consecución de los fines de la educación que establece el artículo 3º de la Constitución.

Los muy diversos factores que intervienen en la reforma

El buen desempeño de los docentes y de las escuelas requiere de la concurrencia de otros factores que intervienen en el proceso de enseñanza: planes, programas, métodos, materiales, padres de familia, equipamiento, infraestructura, y atención al entorno de los niños y jóvenes entre otros que son indispensables para el logro de los fines de la educación. La atención de estos otros factores es objeto de la Ley General de Educación, del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de Educación y de otros ordenamientos y programas estratégicos que las autoridades educativas tendrán que ir determinando en el ejercicio de sus funciones.

La participación comprometida de los distintos órdenes de gobierno

La gobernabilidad de la reforma y su implementación exitosa depende, de manera central, de la colaboración entre el Gobierno Federal y las entidades federativas. Si bien todas las entidades deben participar responsablemente en la implementación de la reforma, debe reconocerse que requerirán de apoyos y ritmos diferenciados, según sus circunstancias. Aquellas en donde las circunstancias sociales, económicas y políticas sean más complejas requerirán de un mayor apoyo del Gobierno Federal. Pero en todos los casos se requiere de poner en movimiento el contenido de la reforma. Dejarla de aplicar en algunas regiones o entidades impediría que los niños y jóvenes que ahí vivan puedan hacer valer su derecho a una educación de calidad. Toda autoridad está obligada a asegurar un mejor futuro para sus habitantes.

La comunicación sistemática de los principios y propósitos de la reforma

Al tratarse de una reforma que modifica de manera importante las bases sobre las cuales se lleva a cabo la educación en nuestro país, es pertinente continuar un esfuerzo sistemático de explicación de los principios y propósitos que animan a la reforma y la intención en que se fincan las decisiones tomadas.

En años recientes se han dedicado importantes esfuerzos y recursos en México para avanzar en el desarrollo de un sistema educativo incluyente y de calidad. El desafío es muy grande, dados los rezagos históricos y el enorme reto que representa el tamaño de la población de niños y jóvenes que cursan su educación obligatoria. México tiene que garantizar que sus esfuerzos se traduzcan en oportunidades reales de mejora basadas en la calidad de la educación.

La reforma habrá de madurar progresivamente para mostrar sus beneficios. Los cambios realizados hasta ahora son la base para el mejoramiento gradual de la calidad educativa. Esta no se puede decretar. Requiere del concurso y compromiso de todos los actores de la educación. La prueba final estará en que nuestras escuelas logren la formación integral de los mexicanos a la que aspira nuestro artículo 3º de la Constitución.

La Reforma Educativa: modificaciones constitucionales y leyes secundarias

César Becker Cuéllar*

INTRODUCCIÓN

La educación es el instrumento que permite alcanzar en forma integral, permanente y con justicia social, el desarrollo del pueblo. Es el fundamento más sólido para contribuir al bienestar de la población y al progreso de una Nación.

México ha incrementado significativamente la cobertura en la educación básica y, derivado de la obligatoriedad constitucional de impartir los servicios de educación media superior, se propone avanzar en la cobertura en este nivel educativo. Sin embargo, a partir de la Reforma Constitucional, la más alta prioridad para el Estado es que, en un marco de equidad, se asegure la calidad de la educación que se otorga a niños y jóvenes en el país.

En la iniciativa de la Reforma Constitucional en materia Educativa, que presentó el presidente Enrique Peña Nieto al Congreso de la Unión, se aludió a la educación como palanca indispensable para el desarrollo integral en todos los órdenes: político, social, económico y cultural.

La educación pública es una responsabilidad del Estado. Por ello, el gobierno federal emprendió una reforma que también tiene por objeto recuperar la función rectora que le corresponde en materia educativa.

La sociedad está convencida de que México difícilmente tendrá un desarrollo realmente importante, duradero e integral, si no cuenta con

*Titular de la Unidad de Coordinación Ejecutiva de la Secretaría de Educación Pública.

un sistema educativo nacional en el que se imparta educación de calidad y con equidad, y en el que se anteponga el interés superior de la niñez y de los jóvenes estudiantes.

REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVA EN MATERIA EDUCATIVA

En diciembre de 2012, el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Constitución para modificar sus artículos tercero y 73.

En la exposición de motivos de esta iniciativa se señala, entre otros temas, lo siguiente:

... 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.

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. Esta 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...

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.

Con la reforma realizada a la Carta Magna, se constitucionalizaron los conceptos de:

- *Calidad Educativa*, para establecer que la educación básica y media superior que imparta el Estado, además de ser gratuita, debe ser de

calidad, a efecto de garantizar el máximo logro académico de los alumnos.

- *Equidad Educativa*, para disminuir las condiciones de la desigualdad educativa, lo que también comprende una política de inclusión.
- *Función Docente*, para procurar la dignificación social del papel de los docentes.
- *Otorgamiento de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, como autoridad en la materia y cuyas actividades se efectuarán con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.
- *Autogestión escolar*, para fortalecer el liderazgo del director y propiciar las condiciones para que se aplique la normalidad mínima en su funcionamiento.
- *Fortalecimiento de la participación social en la educación*, particularmente la que corresponde a los padres de familia.

La reforma contempla también la conformación de tres grandes sistemas: el Sistema Nacional de Evaluación, el Servicio Profesional Docente y el Sistema de Información y Gestión Educativa.

PRINCIPIO Y OBJETIVOS DE LA REFORMA EDUCATIVA

Los dos objetivos centrales de la reforma, la calidad y la equidad educativas, contemplados en el artículo tercero constitucional, se basan en el principio *del interés superior de la niñez*, previsto en el artículo 4º de la Constitución. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez, dentro de las cuales destacan las educativas.

La calidad educativa implica que el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria para el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

La equidad educativa, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social, se promoverá a partir de las directrices que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para mejorar la calidad de la educación y su equidad.

La reforma busca que todos los componentes del sistema educativo nacional —maestros y directivos de las escuelas, padres de familias, materiales y métodos educativos, infraestructura y organización escolar— sean coincidentes con el propósito de que en las escuelas públicas se brinde una educación de calidad.

LEYES SECUNDARIAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Para la implementación de esta reforma, en septiembre de 2013, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* dos nuevas leyes —la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación— y se reformó la Ley General de Educación. Son leyes generales que tienen disposiciones que obligan, dentro de un enfoque de federalismo cooperativo, tanto a las autoridades centrales de la federación como a los gobiernos de las entidades federativas.

LEY DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

En la iniciativa de Reforma Constitucional presentada por el presidente de la República se señala que:

... 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.

Esta Ley prevé la realización de evaluaciones genéricas, que devienen en directrices de mejora de los servicios educativos, a partir de la evaluación que se realice de los componentes del Sistema Educativo Nacional y de los procesos de evaluación dentro del Servicio Profesional Docente; estos últimos serán la base para emitir dictámenes individualizados, en los que se señalen las fortalezas y/o debilidades del docente, así como para determinar las recomendaciones para la regularización, capacitación y mejora profesional.

Este ordenamiento establece que el Sistema Nacional de Evaluación Educativa tiene por objeto contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Es importante destacar que para mejorar la educación en México, es necesario identificar las dificultades y retos que enfrentan los maestros en cada plantel, a fin de ofrecerles una capacitación más eficaz y acorde a sus necesidades.

LEY GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE

Al hacer referencia al propósito en el que se inspira un servicio profesional docente, la iniciativa de Reforma Constitucional presentada por el Ejecutivo Federal señala que se requiere un servicio:

... 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.

En ese contexto, la Ley General del Servicio Profesional Docente regula el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en la docen-

cia, con el propósito de contar con mejores maestros y directivos en la educación básica y media superior del país, logrando con ello elevar la calidad de la educación que se brinda en estos niveles educativos.

El Servicio Profesional Docente es un instrumento esencial para dignificar el trabajo de los maestros, brindarles mayor certidumbre laboral y promover su desarrollo profesional. A partir de ahora, el mérito profesional será la única forma de ingresar, recibir estímulos económicos y ascender en el servicio educativo.

Esta Ley también dispone la realización de un diagnóstico y rediseño de la Educación Normal —la dirigida a la formación de docentes—, para fortalecer la formación de los formadores, buscando asegurar la calidad de la educación que imparten en este tipo de escuelas.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Las reformas a esta Ley disponen:

- La creación del Sistema de Información y Gestión Educativa, en el que se reunirá la información de los componentes del Sistema Educativo Nacional, incluyendo datos sobre escuelas, profesores y alumnos.
- El fortalecimiento del programa de desarrollo profesional de docentes, buscando la mejora permanente de los profesores, permitiéndoles su desarrollo profesional.
- La revisión del modelo educativo, para dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación. Esto incluye la revisión de planes y programas, los materiales y los métodos educativos.
- Para lo anterior, la Secretaría de Educación Pública realizó 18 foros regionales y 3 nacionales, para consultar a los actores involucrados y a todo interesado en aportar propuestas para mejorar el modelo educativo en educación básica y media superior y la educación normal.

- La actualización del Sistema de Participación Social, en el que se privilegia la intervención de los padres de familia.

La Reforma Educativa se ve complementada con la incorporación o fortalecimiento de otras medidas institucionales que abonan a sus objetivos. En cuanto a los programas federales, es conveniente destacar, por ejemplo, el programa Escuelas de Tiempo Completo, para brindar servicios educativos de 6 a 8 horas diarias; el programa Escuelas Dignas, para el mejoramiento de su infraestructura física; el programa de Inclusión y Alfabetización Digital, para garantizar, mediante la entrega de equipos de cómputo portátiles a los alumnos de 5º grado de primaria, el acceso a la cultura digital; el programa de la Reforma Educativa, para mejorar las condiciones físicas de las escuelas con mayores carencias y fortalecer la autogestión escolar, y la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018, para abatir sustancialmente el índice de analfabetismo y reducir las brechas del rezago educativo entre comunidades, regiones y, en general, en todo el país.

Otras medidas relevantes, que se llevan a cabo en el marco de la Reforma Educativa, se refieren a:

- La expedición de normas sobre el expendio y distribución de alimentos y bebidas en las escuelas, para asegurar que éstos sean nutritivos;
- La entrega de alimentos calientes a alumnos de escuelas de tiempo completo en zonas de mayor pobreza;
- La emisión de lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar, para fortalecer la autogestión escolar de los planteles de educación básica y contribuir a la mejora de sus condiciones académicas, organizativas y administrativas;
- La expedición de nuevas normas para la constitución, organización y funcionamiento de consejos de participación social en la educación

—nacional, estatales, municipales y escolares—, para promover y fortalecer la participación social en la educación básica, y

- Las normas para la definición y autorización de estructuras ocupacionales de cada escuela de educación básica y media superior, en las que se deberá precisar el número y tipos de puestos de trabajo requeridos, atendiendo al número de aulas y espacios disponibles, al alumnado inscrito y al plan de estudio de que se trate.

Cabe señalar que en los artículos transitorios de las leyes de la Reforma Educativa se prevé la armonización de la legislación de las entidades federativas con la legislación federal, que deriva de las modificaciones constitucionales y de las leyes secundarias.

CONSIDERACIONES SOBRE LA CALIDAD EDUCATIVA

La calidad educativa se pretende alcanzar a través del fortalecimiento del Sistema Educativo Nacional y la implementación del Servicio Profesional Docente.

El Sistema Educativo Nacional comprende los siguientes elementos:

- Los educandos, educadores y padres de familia.
- Las autoridades educativas.
- El Servicio Profesional Docente.
- Los planes, programas, métodos y materiales educativos.
- Las instituciones de educación superior con autonomía.
- La Evaluación Educativa.
- El Sistema de Información y Gestión Educativa.
- La infraestructura educativa.

El Servicio Profesional Docente comprende procesos de evaluación individual y de capacitación y desarrollo de los docentes.

Los principales aspectos a considerar en los procesos de evaluación individual de los docentes son: la planeación, el dominio de contenidos, el ambiente en aula, las prácticas didácticas, la evaluación de alumnos, el logro de aprendizaje de los alumnos, la colaboración en la escuela y el diálogo con padres de familia o tutores. Estos procesos siempre deberán de estar contextualizados, conforme a las características geográficas, sociales y culturales de la región.

Por su parte, el proceso de capacitación y desarrollo de los docentes contempla la regularización, la actualización y el desarrollo profesional, todo ello con base en los resultados de su evaluación.

EVALUACIÓN EN EL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE

Los procesos de evaluación en el Servicio Profesional Docente se efectuará respecto de dos grandes grupos: el personal de nuevo ingreso y el personal en servicio, que al momento de la entrada en vigor de la Ley contaba con nombramiento, definitivo o provisional.

En este proceso destaca el acompañamiento que se dará por tutores a docentes de nuevo ingreso y los Asesores Técnicos Pedagógicos para los maestros en servicio.

SISTEMA DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA (SIGED)

El Sistema de Información y Gestión Educativa se conforma a partir de la información de un censo de escuelas, docentes y alumnos existentes en México, levantado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y de los datos del sistema de información vigente de la Secretaría de Educación Pública.

Como resultado del *Censo de Escuelas, Docentes y Alumnos de Educación Básica*, conocemos con certeza que el Sistema Educativo Nacional, en este nivel educativo, cuenta con: cerca de 237 mil centros de trabajo, de

los cuales 207 mil son centros educativos de educación básica y centros de atención múltiple; más de 1.9 millones de servidores públicos (profesores y trabajadores administrativos), de los cuales casi 1.3 millones corresponden a maestros; así como más de 23.5 millones de alumnos.

Con este sistema se contará, entre otra, con la siguiente información: el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales autorizadas; las plantillas de personal de las escuelas; los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal.

Con el Sistema de Información y Gestión Educativa, la Secretaría contará con una plataforma tecnológica que permitirá transparentar y administrar adecuadamente el personal y los recursos financieros y materiales destinados al servicio educativo.

AUTOGESTIÓN ESCOLAR

La autogestión de las escuelas es uno de los temas relevantes de la Reforma Educativa en México y considera los siguientes aspectos:

- Prohibición del pago de cuotas obligatorias como contraprestación de servicios educativos; incluye un listado específico de servicios educativos que deberán prestarse de manera obligatoria.
- Descarga de tareas administrativas a cargo de los docentes y el director de la escuela, para que se enfoquen en las actividades académicas.
- Normalidad mínima en el funcionamiento de la escuela, que contempla: un calendario escolar de 200 días, maestro en todos los grupos, puntualidad de alumnos y maestros, materiales disponibles, dedicar todo el tiempo escolar para enseñanza, así como consolidar la lectura, la escritura y las matemáticas.
- Permanencia mínima en escuela de los docentes, procesos ordenados de cambios, otorgamiento de licencias por excepción durante el ciclo

escolar, trabajo armónico y con perfiles previamente definidos y la compactación de horas.

- Fortalecimiento del liderazgo del director en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

PARTICIPACIÓN DE LOS PADRES DE FAMILIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Este apartado contempla los siguientes aspectos:

- Los padres de familia forman parte del Sistema Educativo Nacional.
- Este sistema deberá asegurar la participación de todos los involucrados en el proceso educativo, privilegiando la participación de los educandos, padres de familia y docentes.
- En los programas de gestión escolar se propiciará la participación de alumnos, maestros y padres de familia para la resolución de los retos de la escuela.
- El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las autoridades educativas darán a conocer a maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad, los resultados que permitan medir el desarrollo y los avances de la educación nacional y en cada entidad federativa.
- Los padres de familia serán observadores de los procesos de evaluación y sus resultados, así como de la normalidad mínima con la que debe otorgarse el servicio público educativo. También son corresponsables en el ejercicio de recursos públicos que reciba y gestione la escuela, para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos y resolver problemas de operación básicos, así como de la transparencia en el ejercicio de esos recursos.
- Se actualizaron los lineamientos para la integración de los consejos de participación social en la educación, que funcionan a nivel escuela y en los órdenes municipal, estatal y federal. Los presidentes de los

Consejos escolares, municipales y estatales deben ser padres de familia, con al menos un hijo inscrito en una escuela de educación básica.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

En la implementación de la Reforma Educativa, la participación social considera lo siguiente:

- La sociedad debe conocer la relación oficial de docentes y empleados; la capacidad profesional de docentes; los resultados de las evaluaciones, y el presupuesto de la escuela y su aplicación (donaciones o cuotas voluntarias).
- Los ciudadanos participan como observadores en los procesos de evaluación para ingreso, reconocimiento, permanencia y promoción en el Servicio Profesional Docente; en acciones para evitar el abandono escolar; en la vinculación con padres de familia, y en la reconstrucción del tejido social.
- Los ciudadanos forman parte de los Consejos de Participación Social y, a través de los consejos escolares, en los mecanismos de contraloría social de los programas de la SEP.
- La función social de vigilancia se efectúa a través del informe de actividades y rendición de cuentas del director de la escuela, al final del ciclo escolar, lo que permite empoderar a los padres de familia para asegurar la gratuidad de la educación.

FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA EDUCATIVA Y GASTO OPERATIVO

Con el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el cual entrará en vigor el año 2015, se hará más eficiente y transparente el pago de la nómina, al lograr que las erogaciones corres-

pondan exclusivamente al personal que ocupe plazas registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa, fortaleciendo con ello los objetivos de la reciente Reforma Educativa.

EXPECTATIVAS SOBRE LA REFORMA EDUCATIVA

La Reforma Educativa representa un reto significativo para el Sistema Educativo Nacional. Al respecto, cabe destacar que en la iniciativa de Reforma Constitucional presentada por el presidente Enrique Peña Nieto, se señala que:

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.

Finalmente, cabe destacar un par de reflexiones expresadas por el secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet Chemor, en el acto realizado con motivo de la promulgación de las leyes de la Reforma Educativa:

Por primera vez, por primera vez en México la educación de calidad con equidad es una meta constitucional explícita. Calidad no es pensar en abstracto, es hacer efectivo que los alumnos tengan mejores maestros, que estén más tiempo en los planteles para que su formación sea más completa, que tengan acceso a alimentos sanos y nutritivos, que cuenten con mejores libros de texto y materiales educativos y que sus escuelas tengan instalaciones adecuadas y en buen estado.

A partir de ahora, contamos con instrumentos que nos permitirán la transformación dinámica y constante del sistema educativo, al instaurar a la evaluación como uno de sus pilares, podremos identificar de manera periódica, ordenada y precisa cuáles son nuestras flaquezas, manteniendo siempre un ánimo de mejoramiento profesional.

La evaluación del desempeño profesional docente*

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,¹ 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

*Schmelkes, S. “La evaluación del desempeño profesional docente”, en *La Reforma Constitucional en materia Educativa: alcances y desafíos*, coordinado por Rodolfo Ramírez Raymundo (México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2013), pp. 111-122. 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 (OCDE). Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/school/48481142.pdf>

**Consejera presidente del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

¹Santiago, P. (2012). *OECD Reviews on Evaluation and Assessment in Education: Mexico*. París: OECD.

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.

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 por ciento en los requisitos para obtener un ascenso; de estos mismos resultados dependen los estímulos individuales 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 por ciento de las pruebas enlace porque en ellas resul-

ta evidente que los alumnos se copiaron unos a otros (los alumnos de un grupo responden todos de la misma manera).²

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 mejorar 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.

²Zúñiga, L. y Gaviria, J. L. (2010). *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.

¿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.³

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.

Charlotte Danielson habla de cuatro dimensiones de la práctica docente, para las cuales los maestros deben adquirir determinadas competencias:⁴

- 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.

³Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. París: OCDE.

⁴Danielson, C. (2007). *Enhancing Professional Practice: a Framework for Teaching*. 2a ed., Alexandria, Virginia: Association for Supervision and Curriculum Development.

- 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 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:⁵

- 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.

⁵Perrenoud, P. (2004). *Diez nuevas competencias para enseñar*. México: SEP (Biblioteca para la Actualización del Maestro).

- Afrontar los deberes y los dilemas éticos de la profesión.
- Organizar la propia formación continua.

Las competencias a evaluar deben definirlos 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 cumple 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,⁶ 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 con-

⁶Mancera y Schmelkes. *Op. cit.*

veniente 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 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 detecta-

das 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 5 mil evaluadores para hacer visitas a las escuelas cada cuatro años. En México hay 70 mil auxiliares técnico-pedagógicos de los supervisores escolares, ya financiados por el sistema educativo. Entre ellos puede haber 5 mil 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 aprovechar 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 requie-

re 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 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.

*Guevara, G. "La agenda de la reforma de la educación básica", en *La Reforma Constitucional en materia Educativa: alcances y desafíos*, coordinado por Rodolfo Ramírez Raymundo (México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2013), pp. 35-42.

**Consejero de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

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 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.

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).

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”.¹ 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 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.²

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:

¹Ibarrola M. de. (1998). “La formación de los profesores de educación básica en el siglo XX”. En Latapí, P. (coord.), *Un siglo de educación en México*. t. II. México: FCE-Conaculta.

²Guevara, G. (1992). “El malestar educativo”. En *Nezos*, núm. 170, México.

- *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 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 so-

bre 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 cuentan 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 profe-

sor 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 2014 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 redunda 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 mil escuelas solamente en educación básica) y tan heterogéneo en lo material y en lo académico (44.4 por ciento de las primarias son multigrado; 8 por ciento son privadas; 9966 son indígenas; 41 187 son comunitarias; del total de escuelas secundarias, alrededor de 49.5 por ciento son telesecundarias),³ 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

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

fracción III del artículo tercero 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 “manipulación” 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 mil 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.

Actores del proceso educativo

Actores de la educación básica en México

Catalina López Terrazas y J. Edgar Braham Herrera*

INTRODUCCIÓN

En México y en la mayoría de los países del mundo la educación es considerada como un factor determinante del crecimiento económico, avances en la productividad y la tecnología, la movilidad social y la preservación de la cultura de los pueblos. La globalización sitúa a los países en un entorno de competencia intensa en una economía global determinada por el conocimiento y la información oportuna. Esta competencia se da en todas las industrias y exige las mejores habilidades y conocimientos. El bienestar de los países depende en gran medida de la calidad de los empleos ya que permite mayor intercambio comercial dentro y fuera de los mismos. La calidad de los empleos depende de la productividad y esta, en gran medida de la formación de capital humano, es decir, habilidades y conocimientos. En este ensayo, se pretende diagnosticar la situación actual de la educación básica en México, la problemática, si es que existe, y los actores relevantes para la formulación de la política educativa.

Diagnóstico y definición del problema

La educación básica (primaria y secundaria) en México, si bien presenta avances significativos en diversos rubros como el gasto público destinado

*Investigadores de la Fundación Colosio, A.C.

a la educación y cobertura, también tiene grandes deficiencias principalmente en la calidad de los servicios educativos. Mientras el país ocupa el lugar 37 en cuanto a cobertura, y el lugar 25 en gasto público en educación, ocupa el lugar 124 en calidad entre los 148 países evaluados.⁴ Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México ha alcanzado una cobertura del 100 por ciento para los niños entre 5 y 14 años de edad. Sin embargo, este importante logro se ve eclipsado por datos que reflejan que las condiciones educativas no son las óptimas, por ejemplo, el número de alumnos por docente promedio es de 28 y los resultados en la prueba PISA son de los más bajos de la OCDE. Aunque el gasto público total en educación es del 5.3 por ciento del PIB, según la OCDE, se destina el 3.6 por ciento del PIB al gasto público en educación básica y media superior, ambas cifras similares al promedio de los países europeos y de la OCDE, esto contrasta con el gasto por alumno que, en el nivel primaria, suma apenas 1,323 dólares, siendo esta cifra 3 veces menor que la que destinan países como Corea del Sur.

Si bien desde el 2003 se han mejorado significativamente los resultados de la prueba PISA,² pasando de 385 puntos en matemáticas en 2003 a 413 puntos en 2012, esta organización advierte que de seguir este ritmo, a México le tomaría 25 años y 65 años para alcanzar el puntaje promedio de los países que pertenecen a la OCDE en las pruebas de matemáticas y lectura respectivamente. Por ejemplo, los resultados de la prueba en 2012 revelan que los niveles de México están por debajo de la media de los países de la OCDE, 16 por ciento menos en promedio en los tres rubros de evaluación, y muy por debajo de países como Corea del Sur, en los que el puntaje de las tres áreas es 30 por ciento mayor al de México. Finalmente cabe destacar que en 2008 en una evaluación realizada los docentes de

⁴Datos de cobertura y calidad según el ranking del World Competitiveness Report 2013-2014 que publica el World Economic Forum. La posición de México en cuanto al gasto público resultado de elaboración propia de ranking con datos del Banco Mundial.

²PISA es una prueba estandarizada de conocimientos en matemáticas, lectura y ciencias que aplica la OCDE.

educación básica el 70 por ciento de los maestros que fueron evaluados no obtuvieron una nota aprobatoria.

En términos de infraestructura y equipamiento de las escuelas, la República Mexicana presenta una gran deficiencia y gran desigualdad entre las regiones y entre el ámbito rural y urbano. Más de 14 mil escuelas siguen operando sin tener las condiciones materiales básicas para que las niñas y niños logren un aprendizaje satisfactorio (Mexicanos Primero 2013), donde también se hace referencia a un estudio de México Evalúa, realizado en el 2010, que menciona que el sistema educativo mexicano presentó insuficiencias para financiar la infraestructura, el equipamiento, la operación y el mantenimiento de las escuelas. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo en 2011 (BID 2011) muestra que solo el 5.7 por ciento de las escuelas primarias (con datos obtenidos para nivel de sexto grado) cuentan con laboratorio de ciencias, cifra significativamente menor al 18.4 por ciento del promedio de los países de América Latina. Por otro lado, mientras el 42 por ciento de las escuelas primarias públicas urbanas cuentan con al menos una computadora, sólo el 21.4 por ciento de las primarias rurales lo hacen. Dicha brecha se hace evidente entre entidades federativas, de modo que mientras en Sonora y el Distrito Federal cuatro de cada cinco primarias públicas cuentan con una o más computadoras para uso educativo, en Guerrero y Chiapas la situación es la inversa: cuatro de cada cinco carecen de este instrumento (Mexicanos Primero 2013).

Sin duda el reto más grande para México en educación básica es el de lograr la calidad de los servicios educativos en su conjunto y combatir la inequidad en su acceso; para lograr esto, es fundamental identificar los factores que más influyen en el logro académico de los estudiantes, tales como los son la existencia de docentes bien preparados, instalaciones y equipo adecuadas para las actividades educativas y planes de estudio actualizados.

Este contraste entre cobertura, gasto y calidad es un reflejo de que la política educativa en México carece de congruencia entre el objetivo —o lo que debería buscar— y el resultado. Es conveniente revisar el objetivo que el Estado mexicano tiene en cuanto a la educación, este lo encontramos en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que todo mexicano tiene derecho a una educación laica, gratuita, obligatoria y de calidad, este último atributo recientemente agregado en la reforma de 2013, que busca entre otras cosas combatir factores como: la captura de intereses corporativos sobre la educación pública; la ineficacia en la asignación de recursos y en la implementación de programas y políticas públicas; la obsolescencia de los planes de estudio; inequidad de acceso y condiciones, en contra de las zonas rurales aisladas; rezago en la incorporación de tecnología al proceso educativo; insuficiente autonomía de gestión de las escuelas; limitado número de horas efectivas de estudio en el ciclo escolar; falta de capacitación y acompañamiento a maestros y directores, así como una evaluación docente con incentivos no ligados a resultados de logro educativo.

En años anteriores se realizaron esfuerzos para garantizar el mandato constitucional del Estado a fin de asegurar el derecho a la educación, teniendo éxito en aumentar la cobertura del sistema educativo, tal como es el caso de la reforma que se llevó a cabo hace dos décadas en la que entre otros cambios se estableció (INEE 2013):

- Obligatoriedad de la educación secundaria (12-14 años).
- Descentralización de la educación básica y la formación de docentes.
- Nuevas fórmulas de distribución del presupuesto.
- Nuevo currículo en primaria y secundaria y, mejores libros de texto y materiales.
- Nueva perspectiva de la escuela: “Lugar donde acontece el aprendizaje”.

- Reforma del plan y programas de Educación Normal; un nuevo y diferente programa de formación continua; un programa de promoción horizontal.

En años recientes, el objetivo del gobierno ha ido más orientado hacia la mejora de la calidad de la educación en México. Para este efecto, se llevó a cabo otra Reforma Educativa entre 2012 y 2013 en la que se estableció (Secretaría Editorial PRI Durango 2013):

- Que la educación, como derecho fundamental, debe ser de calidad para todos.
- La evaluación se concibe como una herramienta para la mejora.
- Autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para: coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; evaluar al Sistema Educativo Nacional; expedir lineamientos de evaluación a los que se sujetarán las autoridades educativas; con base en resultados de las evaluaciones emitir directrices que orienten las decisiones para mejorar los procesos y resultados educacionales.
- Se establece el Servicio Profesional Docente y se definen cuatro procesos vinculados con la evaluación: ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia.

La reforma de 2013 respondió a la necesidad de mejorar la calidad de la educación en México, aunque es importante reiterarlo, no sólo a través de la evaluación de los docentes, sino también a través de la profesionalización de los mismos, mecanismos como la promoción y reconocimiento tanto de docentes como de directivos, la Autonomía de Gestión Escolar, entre otros. En el país no es ignorado que algunas de las plazas de maestro se vendían al mejor postor, incluso se documentó la venta por favores sexuales, y se heredaban éstas de padres a hijos. También se reconoció que muchas de las plazas de maestro eran utilizadas como pago político

a miembros de los sindicatos de maestros, situación que robustecía la nómina magisterial a costa del erario público. Además los aspirantes a la docencia no requerían hacer ningún tipo de concurso de oposición que garantizara la idoneidad para estos efectos. Asimismo la permanencia, el reconocimiento y la promoción de los profesores no estaban ligados al desempeño. Estas condiciones no permitían que los alumnos recibieran una educación de calidad. Si bien es cierto que la idoneidad de los docentes es una condición necesaria para garantizar la calidad educativa, ésta no es suficiente, es sólo una parte del sistema educativo que involucra los factores que hacen posible la educación en México.

En suma, el problema que enfrenta México es el de garantizar una educación que maximice el logro del aprendizaje de los alumnos medido a través de los resultados en las pruebas internacionales y nacionales.

ACTORES RELEVANTES

El sistema educativo en México se puede definir como el conjunto de alumnos, maestros, directivos, padres de familia, materiales educativos, planes de estudio, equipo e infraestructura educativa, la Secretaría de Educación Pública, las secretarías de educación estatales, el Instituto Nacional el Sistema Nacional de Evaluación, el Sistema de Información y Gestión Educativa, los sindicatos del personal educativo (INEE 2013).

Además de los actores que forman parte del Sistema Educativo Nacional, existen otros actores exógenos al sistema que definen y/o afectan la política educativa en México. Estos son principalmente las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, los medios de comunicación y los poderes legislativo y judicial.

Todos los actores involucrados en la definición de la política educativa responden a intereses diversos: unos responden —o deberían responder— al interés público y otros a intereses particulares. Esta diversidad de intereses implica que cada actor responde a diferentes incentivos, lo

cual nos remite a analizar su acción a través del modelo del Agente-Principal.

En este caso, de la política educativa debería estar orientada a garantizar una educación pública que sea laica, gratuita, obligatoria y de calidad para todos los mexicanos, la cual se puede valorar cuando se maximiza el aprendizaje de los alumnos y en el acceso en igualdad de condiciones a los servicios educativos.

Para analizar la acción de los actores involucrados en la política educativa es necesario identificar los intereses e incentivos que definen la acción de cada uno de ellos y verificar si son compatibles con el objetivo de la política —el objetivo de la política educativa responde al interés público que está definido por el mandato constitucional.

Para efectos de este ensayo analizaremos actores que se consideran los principales en la definición de la política educativa sin desarrollar el modelo Agente-Principal, solo nos limitaremos a identificar sus intereses e incentivos para actuar:

SINDICATOS DE MAESTROS

En México existen dos grandes sindicatos: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la educación (CNTE) —conocida como la disidencia del SNTE. El SNTE es el sindicato más grande de América Latina con cerca de dos millones de afiliados. La CNTE agrupa a maestros principalmente de Michoacán, Guerrero y Oaxaca. Es el sindicato que más se opuso a la Reforma Educativa de 2013, paralizando las calles de la Ciudad de México y montando un campamento en esta misma ciudad, el cual fue removido por la policía local. Los incentivos de este sindicato son aparentemente mantener los privilegios de los maestros y los comisionados al sindicato (plazas de docente con tareas en el sindicato) para mantener su poder político, no están de acuerdo en la evaluación de los maestros incluso han hecho un

boicot del censo nacional de las escuelas que busca identificar cuantos maestros efectivamente dan clases y que otros se les paga pero no necesariamente cumplen con la función docente. En suma podríamos identificar a este sindicato como un actor con incentivos no compatibles con el objetivo de la política educativa.

PADRES DE FAMILIA

Las asociaciones de padres de familia encabezadas por la Asociación Nacional de Padres de Familia generalmente son aliados del gobierno en turno y no representan una opinión relevante a la hora de la toma de decisiones de política hasta el momento. En general participan en los medios de comunicación exigiendo de manera genérica una “mejor educación”. Con la Reforma Educativa en teoría tienen una función relevante en los consejos de participación social en la educación. Podemos identificarlos como actores con incentivos compatibles con el objetivo de la política educativa.

GOBIERNOS FEDERAL Y ESTATALES

Debido a la naturaleza de sus facultades y mandato constitucional, los gobiernos federal y estatales se deben analizar de forma separada. Por un lado el gobierno federal, en materia de educación, responde al entramado institucional actual y a las instrucciones del Jefe de Gobierno que, en el caso mexicano es el presidente de la República, podemos suponer, por el programa de gobierno que se presentó, busca que se mejoren los indicadores de calidad educativa nacionales. Se le puede considerar como un actor con incentivos compatible con el objetivo de la política.

Por otro lado los gobiernos estatales, además de responder al entramado institucional local y federal, responden a las condiciones políticas del estado y a los intereses de sus partidos. En el caso particular de

México los gobiernos estatales emanados del PRI tienen una responsabilidad no escrita por hacer cumplir la declaración de principios emanada de este partido político, así como el programa de acción y la plataforma electoral, los cuales son compatibles al plan de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, y por lo tanto se les puede considerar como actores con incentivos compatibles con el objetivo de la política. No necesariamente es el caso de los emanados de otros partidos, quienes además de responder a sus propias bases partidistas, cuentan con documentos básicos propios.

LEGISLADORES

Los legisladores son de especial relevancia ya que son los que crean las leyes que le dan marco y sustento a la mayoría las políticas públicas.³ A reserva de considerar los liderazgos de los diferentes grupos parlamentarios, los legisladores federales y estatales del PRI presentan el mismo caso de los gobernadores, por lo que los podríamos clasificar en los actores que tienen incentivos compatibles con el objetivo de la política. Los legisladores de otros partidos responden a los programas de acción de sus partidos, por lo que no podríamos generalizar, aunque gracias a mecanismos como el Pacto por México, fue posible alinear estrategias y lograr la cooperación de las tres principales fuerzas políticas.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación privados en México, en particular el oligopolio televisivo, tienen gran influencia en la opinión pública. Por definición estos buscan maximizar sus ganancias y para ello pueden utilizar influencia como poder de negociación en los temas relevantes para sus

³Puede que algunas políticas públicas no necesiten de alguna Ley especial para llevarse a cabo, solo un sustento legal, en particular que no contradigan la Constitución o alguna Ley vigente.

beneficios. Su cooperación real dependerá de que tanto apoyar al gobierno le da un garantiza pago mayor en el futuro en temas de relevancia para sus intereses y de la relación que lleve con el gobierno federal principalmente. Es necesario buscar mecanismos para alinear incentivos de los medios con el objetivo de la política educativa.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG)

Para este caso, nos enfocaremos solo en las ONG que tienen en su objeto social la educación, por ejemplo Mexicanos Primero, y el análisis, diseño y propuesta de políticas públicas, como es el caso de la OCDE. En general estas organizaciones tienen como referencia las mejores prácticas internacionales en materia de educación, pero pueden tener visiones diferentes. Para conseguir el apoyo a la política educativa es necesario observar que sus incentivos son a influir en las mismas, por lo que un esquema que les permita participar del diseño e implementación de la política facilitará su cooperación.

CONCLUSIÓN

Considerando que este ensayo no busca proponer política pública sino definir el problema y los actores más relevantes en el proceso educativo, aunque sin pretender de ningún modo suponer que estos sean los únicos. Es relevante mencionar que hay muchos más actores que repercuten en el sistema educativo y que no han sido enumerados en el presente ensayo, tales como son las empresas nacionales e internacionales, principales demandantes de mano de obra, quienes indudablemente esperan que está sea lo más productiva posible, y por supuesto, el país en su conjunto, ya que, en palabras del propio presidente Enrique Peña Nieto “En la era global, altamente competitiva y exigente, la formación de excelencia es la puerta de entrada hacia una sociedad exitosa y plenamente desarrollada”.

Para finalizar, es necesario recalcar que el hacedor de política debe considerar los incentivos que tienen los diferentes actores para cooperar y su compatibilidad con el objetivo de la política desde el diseño mismo ésta, tal como fue el caso de la Reforma Educativa a la que hace referencia el presente volumen quien logró incorporar los puntos de vista, no solo del Gobierno Federal, sino de los tres principales partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, padres de familia y a los mismos trabajadores de la educación, que en ningún momento ven violentados sus derechos laborales, sino que lejos de esto, se ven beneficiados por la profesionalización que plantea dicha reforma.

FUENTES CONSULTADAS

- DUARTE, J., Gargiulo, C. & Moreno, M. (2014). *Infraestructura escolar y aprendizajes en la educación básica latinoamericana: un análisis a partir del SERC*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mexicanos Primero, Visión 2030 A.C. (2013). *(Mal) Gasto: estado de la educación en México 2013*. Mexicanos Primero, Visión 2030 A.C.
- OECD. (2013). *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*. OECD Publishing. Sitio web: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>
- _____. (2013). *Programa para la Evaluación Internacional de Alumno (PISA) 2012*. OECD Publishing.
- Secretaría Editorial PRI Durango. (2013). *Reforma Educativa: Educación, la base para transformar a México*. México: Secretaría Editorial PRI Durango.
- The World Economic Forum. (2013). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Geneva.
- ZORRILLA, M. (2013). *Una reforma para pensar y hacer una mejor educación en México*. Presentación en Asamblea Anual de la Fundación Empresarios por la Educación Básica, A.C. 24 de octubre.

Impacto social de la Reforma Educativa

José María Fraustro Siller*

INTRODUCCIÓN

Durante décadas, el debate acerca de cómo mejorar la educación en nuestro país, ha arrojado conclusiones complejas. Diversos expertos, y en general todos aquellos involucrados de manera directa en el tema, ofrecían soluciones parciales, que hacían improbable una transformación integral del sistema educativo mexicano en su conjunto. Como resultado de esta dinámica, medidas que históricamente habían sido adoptadas en materia Educativa, quizá alcanzaban a atender algunas prioridades que los tiempos respectivos dictaban; mientras problemáticas históricas persistían.

Es prioritario reconocer que la época actual presenta desafíos y oportunidades sin precedentes. Hoy vivimos en un mundo globalizado, cada vez más concentrado en la competitividad, la investigación, el impulso al desarrollo tecnológico, y el fomento a la innovación, como metas urgentes. Para quienes hemos estado inmersos en la trinchera educativa, resultaba esencial reconocer esta realidad; así como la necesidad de revisar nuestro modelo educativo, en aras de identificar los cambios que es necesario adoptaren la compleja y dinámica estructura con la que se ofrece el servicio educativo a los estudiantes de educación básica y media superior.

Con ese propósito, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, planteó como una de sus primeras acciones, una Reforma Educativa de

*Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Coahuila (PRI).

gran calado, que impacta directamente a alumnos, maestros, directivos, entidades federativas, y a la sociedad en general. El camino iniciado con la Reforma Constitucional del artículo tercero el pasado mes de febrero de 2013, si bien no está exento de retos, ha dado ya muestras claras de que estamos en el rumbocorrecto para lograr un país competitivo, a la vanguardia de las grandes naciones civilizadas del orbe.

Es necesario enriquecer el debate del tema educativo; ampliar la base de la participación responsable de la sociedad, constituye la mejor oportunidad de acceder a un Sistema Educativo con mejores estándares de calidad con equidad. Los estudiantes lo merecen y la sociedad mexicana lo demanda.

ANTECEDENTES

En la década de los setentas, es cuando la política educativa considera implementar reformas educativas de fondo; aunque siempre de una manera sectorizada; esto es, atender niveles o temas, pero no una idea integral, o al sistema en su conjunto.⁴ Por ende, los esfuerzos en materia Educativa, si bien loables, habían resultado insuficientes.

En el país, son tres los procesos de reforma que en las dos últimas décadas han venido planteando acciones de mejora para el Sistema Educativo: El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB-1992); El Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2002) y la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE-2008). Aurora Loyo señala que estos procesos son los más importantes por su contenido, consecuencias, actores y contexto social y político.

A partir de la federalización educativa (1992), la Secretaría de Educación Pública planteó programas educativos que buscaban ir más allá de la reorganización general del sistema y transformar también la gestión de las

⁴Arnaut, A. y Giorguli, S. (coords.). (2010). *Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México.

propias escuelas mediante diversas estrategias de intervención. El programa Escuela Digna, el Proyecto de Transformación de la Gestión Escolar y el Programa Escuelas de Calidad, son ejemplo de los esfuerzos que se venían realizando por la mejora sustantiva de los resultados educativos.

Con la federalización, se transfirieron las escuelas de educación básica y normal a los gobiernos estatales, que hasta entonces habían estado bajo la administración directa del gobierno federal. Mediante una reforma jurídica, constitucional y legislativa, se redistribuyeron las responsabilidades del Sistema Educativo entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

En el 2003 la SEP inició procesos de certificación en educación superior, organismos e instituciones y la asignación de recursos financieros en base a proyectos de desarrollo institucional.

En 2008 el gobierno de México solicitó la asesoría de la OCDE (*Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*) con el propósito de identificar cuáles cambios de política en nuestro país se podrían considerar, dada la experiencia de otros países. Del mismo modo, cómo diseñar e implementar eficazmente las reformas de política educativa, teniendo en cuenta las condiciones, restricciones y oportunidades locales. Entre 2008 y 2010, expertos invitados y oficiales de la OCDE redactaron informes analíticos y documentos de trabajo, llevaron a cabo talleres internacionales, seminarios, reuniones, visitas de revisión y consultas con expertos y partes interesadas en México y en el mundo.

Los resultados arrojan datos preocupantes: 3.9 millones de niños en edad de cursar la educación básica, no asisten a la escuela. Existe inequidad, ya que la escolaridad se vincula con la condición de vivir en una zona urbana o rural, con el grado de marginación de la región donde se vive, con el hecho de hablar o no una lengua indígena o con el nivel de ingresos al que se pertenece. Se establece una fuerte correlación entre el Producto Interno Bruto (PIB) de los estados y el promedio de escolaridad avanzado. En cuanto a resultados educativos, PISA² 2012 ubicó, de acuerdo

²www.inne.edu.mx (Bases de datos).

a los resultados de la prueba, al 41 por ciento de alumnos en lectura, 55 por ciento en matemáticas y 47 por ciento en ciencias, por debajo del nivel básico (nivel 2). En Educación Básica, de acuerdo a las pruebas de EXCALE,³ el 18 por ciento en 6° de primaria y el 36 por ciento en secundaria, se encuentran por debajo del nivel básico en lectura. Del mismo modo, en matemáticas el 17.4 por ciento en primaria y el 52 por ciento en matemáticas, se ubican también por debajo del nivel básico.

Del Acuerdo de Cooperación OCDE-México, se desprenden una serie de recomendaciones que tratan de apoyar el compromiso con la rendición de cuentas en lo que respecta a mejorar los resultados educativos, además de servir como un registro para facilitar los debates sobre políticas y prepararse para el diálogo con el fin de continuar la labor de la Reforma Educativa entre los actores mexicanos. El contenido de las recomendaciones⁴ se centra en “la necesidad de definir la enseñanza eficaz, atraer mejores candidatos a la docencia, fortalecer la formación inicial docente, mejorar la evaluación inicial docente, abrir todas las plazas docentes a concurso, crear periodos de inducción y prueba, mejorar el desarrollo profesional, evaluar para ayudar a mejorar, definir un liderazgo escolar eficaz, profesionalizar la formación y el nombramiento de directores, construir capacidad de liderazgo educativo en las escuelas y entre ellas, incrementar la autonomía escolar, garantizar el financiamiento para todas las escuelas, y fortalecer la participación social”.

El antecedente de reforma más cercano es la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) que, en 2004 plantea la reforma de la educación preescolar, en 2006 se hace lo propio con la educación secundaria y en 2009 con la educación primaria. El objetivo principal de esta reforma fue proporcionar a los niños y adolescentes de México una trayectoria coherente de educación, acorde a sus niveles de desarrollo, necesidades de

³Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos. www.inne.edu.mx

⁴Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2012). *Avances en las reformas de la educación básica en México: una perspectiva de la OCDE*. México: OECD Publishing.

educación y a las expectativas fijadas por la sociedad para sus futuros ciudadanos.

Esta reforma, en la que destaca principalmente su carácter curricular, tuvo como elementos clave: la coordinación entre los diferentes niveles que comprende la educación básica; la continuidad entre la educación preescolar, primaria y secundaria y el énfasis en los temas relevantes para la sociedad actual y la educación para la vida. Destaca, como elemento importante de la RIEB, el establecimiento de Escuelas de Tiempo Completo, medida que pretende contribuir de manera significativa a mejorar la calidad de la educación en las escuelas en el país.

Por otra parte, se establece también la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), proceso que consiste en la creación del Sistema Nacional de Bachillerato, en el que se destaca la construcción de un marco curricular común, la definición y reconocimiento de las modalidades de la oferta de educación media superior y la profesionalización de los servicios educativos.

Con la universalización de la Educación Básica en la segunda mitad del siglo XX, la Educación Media Superior (EMS) se convierte en una etapa clave dentro de la definición de la estructura de oportunidades y con ello, la necesidad de que este nivel educativo responda mejor a las necesidades de formación para la vida y el trabajo de los jóvenes del nuevo siglo. Desde esta perspectiva, la EMS se incluye en el proceso de reforma, ya que se considera un nivel que históricamente ha tenido un perfil menos definido y se ha desarrollado de una manera mucho más errática en el que, a pesar de su masificación y de múltiples reformas a lo largo del siglo XX, aún es pequeño el número de jóvenes que ingresa y completa sus estudios (66.7 por ciento en 2010-2014).

En 2012, en el marco del proceso electoral, Enrique Peña Nieto, como aspirante a la Presidencia de la República, establece el compromiso de implementar una Reforma en materia Educativa, reconociendo que ésta es un elemento fundamental para el desarrollo de las sociedades y el éxito de los

individuos, así como un factor clave para alcanzar una economía más competitiva, más sólida y más equitativa. De esta manera, el ahora mandatario de la nación delineó las acciones estratégicas que habrían de ponerse en marcha para garantizar la transformación de la educación pública en México.

En el programa de acción que se define, las recomendaciones de la OCDE son consideradas un referente sólido y confiable, dada la naturaleza con la que se habían venido operacionalizando; y se destaca que, para garantizar una educación de calidad con equidad, es fundamental impulsar reformas legislativas que fijen las bases para el establecimiento de un Servicio Profesional Docente, con reglas claras y precisas, para que todo aquél que aspira a ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor, lo haga con base en su trabajo y sus méritos, garantizándoles plena estabilidad laboral; promover un Sistema Nacional de Evaluación Educativa que evalúe de manera objetiva e imparcial tanto el currículo nacional como el desempeño de los estudiantes, docentes y autoridades educativas. De igual forma se acentuó la importancia de proporcionar actualización académica y tecnológica permanentes a los maestros, acorde con las necesidades educativas del país, además de la creación de talleres de formación que mejoren las condiciones académicas de los profesores.⁵

Gracias a un ejercicio democrático e incluyente, las tres principales fuerzas políticas del país logran concretar en el Pacto por México acuerdos en los que fue posible conciliar los distintos puntos de vista en materia Educativa y lograr así la reforma promulgada el pasado 25 de febrero del 2013.

¿EN QUÉ CONSISTE LA REFORMA EDUCATIVA?

La actual reforma apunta directamente a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje; sus objetivos fundamentales son: profesionalizar la enseñanza y fortalecer la autonomía de la escuela.

⁵Fundación Colosio, A.C. (2014). *Reforma Educativa para Transformar a México 2014*. Cuadernillos Fundación Colosio A.C. México: Fundación Colosio, A.C., p. 7.

Entendemos la profesionalización de la enseñanza como una actividad que se realiza con base intelectual, con fundamento científico, disciplinario y riguroso, que se obliga a un permanente desarrollo técnico-científico.

Fortalecer la autonomía de la escuela implica, crear condiciones para que ésta ocupe el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciba el apoyo necesario para cumplir sus fines.

El proceso, de manera formal, inicia con la Reforma Constitucional a los artículos tercero y 73° (febrero 2013), donde destaca que la educación, además de laica, gratuita y pública, también deberá ser de calidad y con equidad. Un elemento sustantivo de esta reforma lo constituye el señalamiento de que 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.

El marco legal se complementa con la publicación de las tres leyes reglamentarias que se publican en septiembre de 2013: La Ley General de Educación, que señala como atribución de las autoridades educativas federal y locales participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente; la Ley General del Servicio Profesional Docente, que refiere al conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua; y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que contiene los preceptos legales para evaluar al Sistema Educativo Nacional y participar en los procesos de evaluación del Servicio Profesional Docente, además de determinar los lineamientos para los procesos de evaluación de maestros, directores y supervisores.

La Reforma Educativa acentúa 4 procesos relacionados con el *status* laboral del personal que se desempeña o pretende hacerlo en el Sistema Educativo: el *ingreso*, la promoción, el *reconocimiento* y la *permanencia* en el *Servicio Profesional Docente*. A la fecha, tanto en Educación Básica como en Educación Media Superior, se ha aplicado ya la evaluación para el ingreso (12 y 19 de julio de 2014, respectivamente). En el contexto nacional fueron evaluados 130,503 sustentantes de Educación Básica, de los cuales el 39.4 por ciento obtuvieron un resultado idóneo, mientras que en Educación Media se evaluaron 34,413 sustentantes y resultaron idóneos el 32.8 por ciento.

Los sustentantes con resultado idóneo, se incluyen en una "Lista de Prelación", desde el resultado más alto, hasta el más bajo aceptado. De manera histórica, la entrega de plazas e interinatos para el ciclo escolar 2014-2015, se realiza respetando el orden de prelación. Este orden y la correspondiente entrega de plazas tiene vigencia hasta mayo de 2015; ya que en julio se aplica un nuevo concurso de oposición.

Una de las innovaciones importantes de la reforma se aplica en el señalamiento del artículo 22 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que señala: "Con el objeto de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del Personal Docente de nuevo Ingreso, durante un periodo de dos años tendrá el acompañamiento de un *tutor* designado por la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda".

Con ello, el personal docente estará en mejores condiciones de enfrentar con éxito, la enseñanza profesional, traduciéndose también en mejores resultados de aprendizaje para los estudiantes.

Los procesos de promoción, reconocimiento y permanencia inician su operacionalización durante el ciclo escolar 2014-2015; con la publicación de una convocatoria y su correspondiente evaluación en los meses de junio y julio de 2015.

La permanencia es uno de los procesos que más ha inquietado al magisterio nacional, dado que hasta ahora, un docente que adquiría un aplaza la podía conservar hasta que se retirara del servicio educativo. En el nuevo esquema de la reforma, se plantea la posibilidad de que un docente deje de desempeñarse en la tarea de enseñanza. Para ello habrán de mediar tres evaluaciones (una cada año a partir de 2015); procesos de acompañamiento, apoyo y formación; acciones de mejoramiento de las condiciones de trabajo y operación de estrategias de transformación del contexto, sobre todo en aquellos elementos que afectan la escolaridad.

Otro componente fundamental de la Reforma Educativa, lo constituye el Servicio de Asistencia Técnica a la escuela⁶ que será brindado por personal con funciones de dirección o supervisión y por personal docente con funciones de Asesor Técnico Pedagógico. Del mismo modo, se ofrecen procesos de capacitación y actualización con el objeto de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del personal docente; recordemos que uno de los propósitos fundamentales de la reforma, es la profesionalización de la enseñanza.

LA REFORMA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. RETOS Y RESPUESTAS

El secretario de Educación, Emilio Chuayffet Chemor, señala que a dos años de haberse iniciado los cambios derivados de la Reforma Educativa, se han dado pasos importantes, como la creación de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, la realización del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), la instalación de la Conferencia Nacional de Evaluación Educativa y la puesta en marcha de los concursos de oposición de educación básica y media superior, entre otras acciones.

Sin embargo reconoce que se vislumbran algunos retos que es prioritario atender:

⁶Ley General del Servicio Profesional Docente. (2013). artículos 17, 18 y 19.

- “Construir, desde las aulas, una cultura viva en torno a la evaluación es indispensable. Debemos disipar las ideas que la relacionan con castigos y estigmas, y favorecer aquellas que la conciben como un proceso que potencia al sistema educativo en su totalidad.
- Fortalecer la relación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, ya que la formación de las nuevas generaciones es una tarea compartida. Esta cooperación, activa y dinámica, garantizará que docentes, directivos y escolares en toda la República Mexicana cuenten con las mismas oportunidades.
- Diseñar sistemas integrales de evaluación que consideren conocimientos, valoren competencias y habilidades específicas, e incorporen elementos cuantitativos y cualitativos.
- Generar evaluaciones que tomen en cuenta las particularidades en las que se educa en las distintas regiones del país, y no reducirlas a pruebas estandarizadas.
- Lograr, luego de que la reforma dotó de certidumbre a los agentes educativos, que maestros, directivos, alumnos y padres de familia confíen en que los resultados de los procesos de evaluación tendrán un impacto real y positivo en el entorno escolar”.

En el examen de oposición de educación básica, a nivel nacional más del 60 por ciento de los sustentantes obtuvieron *perfil no idóneo*. Si nos remitimos a las entidades, observamos que sólo Querétaro, Colima y el Distrito Federal tienen más del 50 por ciento de sus sustentantes con perfil idóneo (56.9 por ciento, 56 por ciento y 51.7 por ciento, respectivamente). Seguramente el contar con maestros seleccionados se reflejará en mejores resultados educativos; sin embargo, hoy día también llevan al problema de no contar con maestros con perfil idóneo para cubrir algunas vacantes temporales o definitivas, lo que seguramente se resolverá con estrategias temporales que ponga en marcha la SEP, en tanto las escuelas normales mejoran sus perfiles de egreso.

En educación media superior, es la primera ocasión en las que el ingreso al servicio docente se hace a través de un examen; sin embargo los resultados no fueron mejores que los de educación básica: sólo el 32.8 por ciento de los sustentantes obtuvieron perfiles idóneos. Sólo en el estado de Querétaro el número de sustentantes que obtuvo perfil idóneo en el examen de oposición, fue mayor que los que obtuvieron perfil no idóneo (57.5 por ciento). Lo anterior, sumado a la diversidad de estructuras y prácticas de los diferentes subsistemas, por lo que enrumbarse a una educación de calidad con equidad, es un reto formidable para educación media superior.

Hay otro reto que enfrentan las oficinas de las Secretarías de Educación en las entidades; tradicionalmente habían venido operando administrativamente con personal con plazas docentes o directivas. La creación del Servicio Profesional Docente regula la función de personal con plazas incorporadas al mismo, y los maestros, tradicionalmente llamados comisionados, deben reincorporarse al servicio educativo; por lo que las oficinas deben reestructurarse y operar sólo con personal con plazas administrativas.

COAHUILA EN LA REFORMA: UNA EXPERIENCIA EXITOSA

La Reforma Educativa en la entidad ha sido bien recibida por los diferentes sectores de la sociedad, ante el reconocimiento de que permitirá la mejora gradual de los resultados educativos de los niños y jóvenes coahuilenses. Muestra de la aceptación es que fue una de las primeras entidades en las que el Congreso Local aprueba las reformas constitucionales a los artículos tercero y 73 de la Carta Magna.

Coahuila es una entidad en búsqueda permanente de mejores resultados; en Educación Básica (2012-2013) tenemos una cobertura del 97.5 por ciento; 1.8 puntos porcentuales por encima del promedio nacional.⁷ El

⁷SEP, Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Sitio web: www.snie.sep.gob.mx

grado promedio de escolaridad es de 9.6, mientras que en el contexto nacional es de 8.9 grados. En Educación Media Superior, la Atención a la Demanda Potencial es del 88.4 por ciento; 0.9 puntos porcentuales por arriba del promedio nacional (2012-2013).

Sin embargo la entidad no es ajena a las difíciles condiciones sociales y económicas por las que atraviesa el país, situación que sin duda permea en el funcionamiento del Sistema Educativo; la implementación de la reforma ha dado la oportunidad de identificar áreas de oportunidad que es prioritario atender a fin de continuar avanzando hacia el logro de una población con mejores estándares de competitividad.

La aplicación del primer concurso de oposición para el ingreso a la Educación Básica y Media Superior, en el entorno de esta reforma, señala la necesidad de revisar los sistemas de formación y actualización del magisterio coahuilense, dado que, de 6,783 sustentantes evaluados, el 34.7 por ciento obtuvieron un resultado idóneo en Educación Básica (resultado nacional: 39.4 por ciento); mientras que en Educación Media de 557, el 37.5 por ciento obtienen resultado idóneo (promedio nacional: 32.8 por ciento).

Por primera vez, en Educación Básica se habre la posibilidad de participar a egresados de instituciones de educación superior diferentes a las escuelas normales, a través de la publicación de una convocatoria abierta en la que se registraron 1,502 sustentantes, participando en la evaluación sólo 1,266 y obtuvieron un resultado idóneo el 30.57 por ciento.

Una evidencia más del interés del gobierno estatal por la consolidación de la Reforma Educativa fue el evento de entrega de plazas que se organizó a través de la Secretaría de Educación con la participación del Gobernador del estado, Lic. Rubén Moreira Valdez. Un evento público sin precedentes, en el que los docentes que obtuvieron los puntajes más altos, tuvieron la oportunidad de elegir, de entre las opciones disponibles, la plaza y ubicación que más convenía a sus intereses personales y profesionales.

Es fundamental reconocer el papel protagónico que las tres secciones sindicales (5, 35 y 38) del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) han tenido en este proceso de implementación de la Reforma Educativa. La madurez política y el pleno convencimiento de que traerá beneficios sustantivos a la población coahuilense ha sido la característica de todas las acciones implementadas para beneficiar el acceso a la información y la incorporación al proceso de los trabajadores de la educación. Su presencia en el evento público de entrega de plazas, así como la comunicación permanente que han tenido con la Secretaría de Educación, confirman su interés por que ésta Reforma Educativa avance hacia el logro de sus propósitos fundamentales.

CONCLUSIONES: EDUCAR PARA LA COMPETITIVIDAD

Sin duda alguna la Reforma Educativa ha sido una decisión bien planteada, y debe implementarse en todos sus niveles, y de manera eficiente en todas las entidades federativas para lograr los beneficios que pretende. Diversas voces de la sociedad, destacando a los padres de familia, organismos no gubernamentales, comunidad académica, expertos en la materia, e incluso los distintos partidos políticos ven la reforma en mención de manera positiva.

La comunidad internacional también ha manifestado una posición favorable, como la señala Gabriela Ramos, directora de Gabinete de la OCDE quien en entrevista reciente señaló: "En materia de educación, México va en el camino correcto. Ha incrementado el acceso en todos los niveles, ha aumentado su gasto público, y ha reestructurado el sistema para garantizar resultados de calidad... Las decisiones que se han tomado son buenas decisiones, habrá que esperar una implementación efectiva, y una evaluación concreta".

Al respecto, Emilio Chuayffet Chemor, secretario de Educación Pública en el país señala: "Nuestro mayor desafío es hacer que las evaluacio-

nes, más allá de generar datos valiosos sobre el grado de avance y cumplimiento de objetivos, resultados y métodos, sustenten las decisiones que detonen cambios positivos para el sistema en su conjunto”.

El desafío ha sido grande y los obstáculos no son pequeños, es necesario finalizar este proceso de la Reforma Educativa, no hacerlo así sería una reversa que después sería más difícil de revocar. Cada Estado cuenta con sus condiciones particulares y deberán hacerlo cada uno a su paso y a su tiempo. La globalización nos exige una mejora en la calidad de la educación para no perder competitividad y aspirar a mejores condiciones de vida y la industria no espera por una mano de obra más preparada.

La sociedad civil como palanca de la calidad educativa

Marinela Servitje y Milagros Fernández*

INTRODUCCIÓN

Se habla constantemente de que la educación es la base de una nación, el fundamento de su progreso y, por ello, debe de estar en el centro de la agenda política. Ahora bien, también hemos de decir que la educación no sólo es tarea del gobierno. De hecho, Andrés Oppenheimer nos dice en su libro “¡Basta de Historias!”, que “la educación es algo demasiado importante como para ser dejada en manos de los gobiernos” (2010). De allí, que la educación es tarea de todos. Y la sociedad civil tiene un papel clave en este proceso fundamental.

En el presente ensayo, abordaremos el tema de la sociedad civil como palanca de la calidad educativa. Revisaremos su rol frente a la tarea educativa en un primer lugar y posteriormente, presentaremos el caso de una organización de la sociedad civil —el Instituto de Fomento e Investigación Educativa—, así como su trayectoria y trabajos junto con otras organizaciones en la coalición “10 por la educación”. Analizaremos cómo es que la sociedad civil se une para exigir que el gobierno cumpla con sus obligaciones, así como para trabajar en favor de la persona humana, quien es el centro de su actuar. Veremos asimismo las aspiraciones de dichas orga-

*Marinela Servitje, presidenta del Consejo Directivo del Instituto de Fomento e Investigación Educativa A.C. (IFIE), y Milagros Fernández, presidenta Ejecutiva del IFIE.

nizaciones en cuanto a la educación en el país y los retos con los que se enfrentan.

Se necesita del trabajo de todos los actores dentro de la sociedad —gobierno, empresarios, sociedad civil, agentes educativos— para complementar y unir esfuerzos y lograr un verdadero cambio educativo.

LA SOCIEDAD CIVIL

En primer lugar, intentemos dilucidar qué entendemos por sociedad civil. Leis la define de la siguiente manera: “Es un espacio de autonomía, de capacidad de propuesta que un sector de la sociedad, diferente al Estado (gobierno) y al mercado (fuerza económica), logra plantear un intento regulador de las otras instancias”. Y continúa diciendo que se trata de “esa parte organizada que se mueve y juega un papel de proponer y de regular lo que debe cumplirse ante la sociedad” (citado en Bazdresch; 2000: 53).

En efecto, la sociedad civil está compuesta por miembros de la sociedad que se han unido con un propósito definido. Se trata de un espacio en donde los ciudadanos tienen voz y voto, en donde pueden generar propuestas y ser escuchados, en el que coordinan acciones para mejorar su entorno y transformarlo con vistas a un cambio sistémico. La sociedad civil, podríamos decir, es la apropiación de nuestro rol como ciudadanos, en donde nos conocemos e identificamos como tales y decidimos intervenir en favor de nuestra comunidad.

Es preciso aclarar que la sociedad civil por ningún motivo busca reemplazar o sustituir a las demás esferas y no pretende obtener el poder político. Al contrario, como lo menciona Morales:

No hay contradicción entre un Estado fuerte y una sociedad civil fuerte, incluso entre un mercado desarrollado, un Estado fuerte y una sociedad fuerte. Ése es el tipo de democracia al cual deberíamos de aspirar; es decir, la participación de las organizaciones civiles en la acción política no tiene porqué debilitar ni sustituir a los partidos políticos, más bien, eso debería de fortalecerlos en la

medida que el ámbito de la sociedad civil sea una zona específica y el ámbito de la acción política sea tanto específico como complementario (Bazdresch, 2000: 54)

Como podemos ver, se trata de distintas piezas clave que se complementan entre sí y buscan trabajar hacia el logro de objetivos comunes.

Ahora bien, los miembros de la sociedad civil se agrupan en organizaciones con propósitos claros y definidos. Características importantes a mencionar sobre las organizaciones de la sociedad civil incluyen las siguientes:

- No buscan el lucro. Se trata de organizaciones cuyos ingresos son destinados al desarrollo de sus mismos proyectos.
- Su objetivo es crear un impacto social benéfico.
- Son organizaciones estables, que cuentan con al menos un grado mínimo de estructura, personalidad jurídica y capacidad legal.
- Cuentan con autonomía institucional; es decir, que son independientes de gobiernos, instancias gubernamentales o cualquier otra ajena a la organización.
- Tienen contacto directo con las poblaciones, se adaptan a sus necesidades y consideran a los receptores como actores de su propio desarrollo.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la sociedad civil organizada tiene tres funciones primordiales, con las que busca la transformación social (UNESCO; 2004):

1. *Proveen servicios* cuando la actuación del Estado es ausente o insuficiente. Esto resulta efectivo, nos explican, ya que las organizaciones sociales son más flexibles y son más cercanas a la sociedad. Buscan la participación de la comunidad, empoderar a las personas, alfabetizar, educar y favorecer la salud, entre otros aspectos.

2. *Innovan* y son la fuente de prácticas y pensamientos novedosos, ya que un punto fundamental es saber evolucionar y responder al cambio.
3. Fungen como *críticos informados y defensores* de una gran variedad de causa. En efecto, parte importante de su participación consiste en formular, implementar y monitorear la política pública. “Los ciudadanos organizados son fundamentales para posicionar temas en el debate público y para proponer e implementar soluciones” (Covacevich y Pérez; 2014).

Es así como las organizaciones de la sociedad civil acercan las preocupaciones de los ciudadanos al gobierno, vigilan que las políticas, programas y acuerdos se cumplan, impulsan a las personas a participar, dan alerta temprana de los problemas que aquejan a la sociedad, responden a situaciones de emergencia y crean campañas de sensibilización de la opinión pública. De hecho, dice Bazdresch, “se asocia mucho el avance de la democracia con la creciente evolución de la sociedad civil, su organización y su participación” (2000: 53).

En México y en el mundo, la sociedad civil juega un papel importante en la búsqueda del desarrollo, la cooperación y el bienestar de la población. Por ello, un tema que resulta fundamental y al que muchas organizaciones dedican sus esfuerzos es precisamente la educación.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece a la educación como un derecho inalienable al que todos deben tener acceso. “La educación es un derecho humano fundamental. Es la clave para el desarrollo sustentable, la paz y la estabilidad dentro de una nación y entre naciones, y por ende, un medio indispensable para la participación efectiva en las sociedades y economías del siglo XXI” (UNESCO; 2000: 8).

Y es que, a pesar del gran camino ya recorrido, todavía tenemos muchos retos en educación: lograr la cobertura universal, es decir, que efectivamente todos los niños y jóvenes que tengan que estar en la escuela, allí estén; alfabetizar a millones de adultos aún iletrados; alcanzar la

equidad educativa para evitar toda aquella discriminación que pueda permear en el sistema educativo, así como asegurarnos de que el éste por ningún motivo sea un generador de desigualdades; lograr que todos los estudiantes reciban una educación de la más alta calidad; generar espacios de participación; generar sinergias entre el mundo de la escuela y el mundo del trabajo; garantizar que cada niño y joven mexicano esté equipado con las competencias necesarias para enfrentar los desafíos de una sociedad del conocimiento; entre otros.

Hoy más que nunca, es imperativo que cada individuo desarrolle las competencias básicas de aprender a conocer, a hacer, a ser y a convivir. Necesitamos formar personas “bien informadas y profundamente motivadas, provistas de sentido crítico y capaces de analizar los problemas de la sociedad, buscar soluciones para los que se planteen, aplicarlas y asumir responsabilidades sociales” (UNESCO; 1998: 3).

Ante este enorme reto, es evidente que “la educación es un asunto de interés colectivo y requiere de la atención, compromisos y esfuerzos de diferentes actores” (Treviño; 2012: 5). La cooperación entre todos los involucrados es esencial para alcanzar los objetivos a los que todos aspiramos. Como la UNESCO también lo afirma, “el rol indispensable del Estado en la educación debe ser complementado y apoyado por alianzas educativas audaces y comprensivas en todos los niveles de la sociedad” (2000: 12).

Ésta es una realidad que ya estamos viviendo en nuestro país:

En México encontramos cada vez más actores no gubernamentales, que de manera gradual intervienen para fortalecer el sistema educativo, ya sea, recibiendo y administrando recursos públicos para implementar proyectos o aportando recursos privados para mejorar la infraestructura y la enseñanza en las aulas, pero generalmente intentando construir alianzas públicas (Verduzco y Tapia; 2012: 4).

Tras haber revisado la teoría sobre las acciones de la sociedad civil dentro de una comunidad y específicamente en educación, ahora nos

propondremos analizar un ejemplo concreto de cómo la sociedad civil logra estos objetivos y tiene un impacto en la calidad educativa del país a partir de acciones concretas.

EL IFIE COMO ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

El Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A.C. (IFIE) fue fundado en 1988 como respuesta a las preocupaciones de varios empresarios por elevar la calidad educativa en México. Se trata de una institución privada, independiente y no lucrativa, cuya misión es la de “contribuir al mejoramiento continuo de la educación pública y privada en México, mediante investigaciones que aporten elementos de juicio y coadyuven a la formación de consensos para la puesta en práctica de los cambios e innovaciones que exige la excelencia educativa a nivel internacional”.

El IFIE busca ser un impulsor y catalizador de las fuerzas de cambio e innovación que contribuyen a la calidad educativa en México. Para ello, busca influir en:

- Las políticas públicas educativas.
- La toma de decisiones al más alto nivel.
- La creación de nuevas instituciones.
- La formación de una opinión pública exigente e informada.

Para lograr dichos propósitos, el IFIE se ha desempeñado en diversas actividades, desde la participación en foros y la realización de cumbres, hasta la elaboración de investigaciones y la intervención en asuntos de política pública en materia de educación, como lo veremos a continuación:

Foros internacionales

En el mundo globalizado en el que vivimos, resulta de vital importancia participar en foros de carácter internacional, en los que se compartan

ideas que luego puedan ser adaptadas a realidades específicas. El IFIE ha participado en la organización académica de 12 foros internacionales con el auspicio de organismos internacionales, tales como la UNESCO, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, tratando temas como la formación en valores, la familia y sociedad, la innovación y calidad educativa, la rendición de cuentas en educación, y la enseñanza de las matemáticas.

Premios y certámenes

El reconocimiento a las innovaciones educativas y los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación ha estado presente en toda la trayectoria del IFIE. Estas acciones son fundamentales para dar a conocer las mejores prácticas, escalarlas y en última instancia, replicarlas. El Instituto ha organizado 10 premios de Investigación Educativa relacionados con los temas de los foros internacionales anteriormente mencionados.

Cumbres

El IFIE, junto con el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, es el creador y organizador de la Cumbre de Líderes en Acción por la Educación (CLASE), Cumbre bianual de talla mundial que abre un nuevo espacio de diálogo, propuestas e innovación en torno a la educación, y pretende ser un movimiento de tal magnitud y eco, que se convierta en el parteaguas de un nuevo debate educativo en México.

Hasta el momento, se han realizado tres ediciones:

1. *CLASE 2010: ¡Escuchemos el Futuro!*: Propició un espacio para escuchar, dialogar y proponer los caminos que requerimos para impulsar una nueva agenda educativa en torno a tres grandes temas: 1) Cambio sistémico: ¡Sí es posible!, 2) Nuevas pedagogías: ¡El futuro es hoy!, y 3) Lugares de aprendizaje y TIC: ¡El Nuevo Salón de Clases! Durante tres

días, se contó con la presencia de 39 ponentes, 32 internacionales y 7 nacionales además de 11 mesas redondas en donde 18 expertos dirigieron las conversaciones educativas.

2. *CLASE 2012: Multiplicando Experiencias Educativas*: Ya que CLASE 2010 mostró que el sistema educativo mexicano tiene grandes retos y grandes oportunidades, y que ya existen excelentes procesos innovadores en nuestro país, nos dimos a la tarea de conocer y divulgar dichos proyectos innovadores que buscaran la calidad y equidad educativas. Se contó durante los dos días con 4 ponentes internacionales, 12 panelistas nacionales y se ofreció un foro a las 20 prácticas educativas más innovadoras en México, seleccionadas por 28 especialistas, para reflexionar sobre su quehacer, el porqué de su éxito, cómo se pueden escalar y llevar a otros contextos, y las alianzas que se pueden formar.
3. *CLASE 2014: Construyendo Proyectos de Vida*: Esta edición decidió centrarse en los jóvenes y su educación, teniendo como propósito difundir prácticas educativas que promovieran entornos de aprendizaje en respuesta a las condiciones de vida, necesidades, expectativas y derechos de los jóvenes, y que propiciaran la construcción de un proyecto de vida prometedor en cada uno de ellos. Durante dos días contamos con la participación de 8 conferencistas de talla mundial, 25 panelistas nacionales e internacionales y 12 prácticas educativas exitosas en Educación Media Superior en México y el mundo.

Investigaciones

El IFIE se ha caracterizado por la realización de distintas investigaciones y encuestas que han tenido el objetivo de realizar un diagnóstico sobre la situación educativa del país, informar a la población sobre la misma, y en última instancia, detonar acciones concretas en búsqueda de la mejora educativa.

Entre las más recientes investigaciones del Instituto se encuentra la “Encuesta Nacional de Educación Básica 2012-2013”, un estudio dirigido

a maestros, directores y padres de familia con algún hijo en educación básica. Su objetivo fue conocer las opiniones, creencias, actitudes y valores de los docentes de educación básica, haciendo énfasis en las condiciones de trabajo y en las actitudes frente a los cambios propuestos para mejorar la calidad de la educación, así como también conocer la opinión de los padres de familia acerca de la educación que reciben sus hijos en la escuela.

La encuesta arrojó datos importantes sobre quiénes son los maestros y directores que atienden a nuestros más de 21 millones de niños, cómo trabajan, cuáles son sus competencias y cómo perciben la gestión en la escuela. Asimismo, se extrajeron conclusiones importantes en cuanto a los padres de familia sobre su participación social en las escuelas, su valoración de la educación, la relación que tienen con los maestros y directores, su compromiso con la educación de sus hijos, y sus expectativas.

Otro estudio que se realizó como investigación previa para la Cumbre de Líderes en Acción por la Educación, CLASE 2014, se tituló “Una fotografía de los jóvenes hoy”. El objetivo de la investigación de corte cualitativo consistió en entender cuál es el actual panorama de la educación formal e informal para los jóvenes en tres ejes específicos —proyecto de vida, empleabilidad y ciudadanía—, con la finalidad de comenzar a vislumbrar formas de hacerla más relevante en sus vidas. Para alcanzar dicho propósito, se realizaron 40 grupos de enfoque con jóvenes en bachilleratos públicos entre los 15 y los 19 años, así como jóvenes desertores, en la Ciudad de México, Monterrey, León y Villahermosa.

Las reflexiones obtenidas a partir de esta investigación nos permitieron adentrarnos por un momento en la mente y la vida de los jóvenes hoy en día, constituyendo una base importante para comprender la situación que viven en la escuela, dentro de su familia, con sus amigos y compañeros, así como en el mundo digital. Estas conclusiones fueron clave para planear el contenido y alimentar la discusión durante CLASE 2014.

Además de la dirección de sus propias investigaciones, el IFIE ha colaborado con otras instituciones para la realización de investigaciones sobre temas diversos entre los que se encuentran la mejora de la calidad de la educación a través de un estudio comparado de política pública en distintos países (junto con la UIA) la enseñanza de valores en las universidades (ITESM), la educación privada en México (ITAM) y un análisis de la Alianza por la Calidad de la Educación (UIA)

Política educativa

Finalmente, es preciso indicar que, como organización de la sociedad civil, el IFIE también busca influir en política pública en materia de educación. Para ello, ha realizado distintas acciones a lo largo de su trayectoria.

Un claro ejemplo de ello es la elaboración de una propuesta para la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) en 2002. Ante la necesidad de contar con un órgano independiente de la Secretaría de Educación Pública que se especializara en la evaluación educativa y participara en la búsqueda de la calidad en educación, el IFIE realizó dicha propuesta, basándose en toda una trayectoria de conferencias, seminarios y presentaciones que desde años atrás habían señalado dicha urgencia.

En lo que respecta a su impacto en política educativa, también podemos mencionar que el Instituto de Fomento e Investigación Educativa forma parte de redes en las que distintas organizaciones de la sociedad civil se juntan con la finalidad de crear sinergias y alinear sus esfuerzos en pro de la educación. Una de ellas es el “10 por la educación”, en donde los esfuerzos se han sumado para impulsar la creación de las mejores políticas públicas educativas para el país, como lo veremos a continuación.

10 POR LA EDUCACIÓN

El “10 por la Educación” es una coalición formada en 2012 por el consenso de diversas redes de la sociedad civil de alta representatividad en el tema educativo, Dicho grupo se formó con la convicción de que sólo con la participación podremos construir un país con educación de calidad.

Actualmente, el “10 por la Educación” está conformado por las siguientes organizaciones:

1. Coalición Muévete por la Educación.
2. Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación.
3. Empresarios por la Educación Básica.
4. Instituto de Fomento e Investigación Educativa.
5. Más ciudadanía.
6. Pro educación.
7. Red Educativa Ciudadana.
8. Suma por la Educación.
9. Unión Nacional de Padres de Familia.

A continuación se hace un recuento cronológico de las acciones que ha realizado dicho grupo de organizaciones de la sociedad civil.

10 Preguntas por la Educación

La iniciativa que originó el grupo en 2012 fue “10 preguntas por la Educación”, en donde se buscaba construir un frente común y elaborar una Agenda Ciudadana de Política Educativa que planteara a los candidatos a la Presidencia de la República diez preguntas que atendían sus inquietudes en cinco temas prioritarios:

1. La rectoría del Estado en educación.
2. La evaluación del sistema educativo.

3. La profesionalización docente.
4. La participación social en la educación.
5. Federalismo, transparencia y rendición de cuentas.

Este interesante ejercicio en el que participaron abiertamente los candidatos a la presidencia de la República permitió a los ciudadanos conocer las propuestas de cada uno de ellos en torno al tema de la educación, con la finalidad de tomar una decisión más informada a la hora de emitir su voto.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Posteriormente, el “10 por la educación” buscó incidir en el Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio de 2013 a 2018, en materia de educación, presentando sus propuestas en el foro “México con educación de calidad para todos”. Se presentaron inquietudes y propuestas en los temas de:

- El analfabetismo y rezago educativo.
- La profesionalización docente.
- La Reforma Integral de Educación Básica.
- El Sistema Nacional de Evaluación.
- La Educación Media Superior.
- La participación social en educación.
- El Federalismo y los centros escolares.

Reforma Educativa y leyes secundarias

Con la Reforma Educativa presentada por el presidente Peña Nieto, el grupo se reunió con los presidentes de los partidos políticos, diputados y senadores, con la finalidad de aportar su experiencia y conocimientos en el ámbito educativo, e incidir en los temas centrales de la Reforma Educativa en 2012 y las leyes secundarias en 2013.

El producto de dicha intervención tuvo influencia en la legislación secundaria en los siguientes aspectos:

1. El concepto de calidad educativa.
2. La consideración de los padres de familia dentro del Sistema Nacional de Educación.
3. La participación de las organizaciones no gubernamentales en educación.

Evaluación educativa

Ante el anuncio por parte de la Secretaría de Educación Pública, de que desaparecería la prueba ENLACE en 2014, el “10 por la educación” se reunió con los consejeros del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para dialogar sobre dichas acciones y para demandar que la nueva evaluación fuera efectiva, censal y anual.

Como representantes de la sociedad civil, el “10 por la educación” vela por la evaluación de la educación, ya que:

- Los alumnos tienen derecho a contar con parámetros para conocer la calidad de la educación que están recibiendo.
- Los padres de familia tienen derecho a informarse para exigir y elegir una mejor educación para sus hijos.
- Los maestros tienen derecho a saber qué programas funcionan y cuáles son las mejores prácticas, para replicarlas en el aula.
- Los contribuyentes tienen derecho a contar con un sistema de rendición de cuentas sobre los millones de pesos que anualmente se destinan a la Educación Básica en México.
- Todos los ciudadanos tienen derecho a conocer los resultados de su sistema educativo.

Modelo Educativo

En respuesta a los Foros de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo convocados por la Secretaría de Educación Pública en 2014, el “10 por la Educación” decidió enfocar sus esfuerzos a la creación de un modelo que reflejara nuestras aspiraciones en el tema de educación para el país.

Con la convicción de que nos encontramos en un momento crítico en el que el Sistema Educativo Mexicano necesita redefinir los elementos que lo conforman, para incrementar la pertinencia, equidad, eficiencia y eficacia que la calidad educativa requiere, el grupo presentó 10 dimensiones indispensables que conforman el modelo educativo en México, cada una de ellas con un diagnóstico y con los principios básicos.

En el modelo educativo se plasmó precisamente lo que buscamos lograr a través de nuestros trabajos y esfuerzos como sociedad civil organizada. En esencia, nuestras aspiraciones, que sirven de faro para la toma de decisiones en política pública, se resumen en los siguientes puntos:

1. La creación de un *currículum* pertinente, integral y flexible, que tome al estudiante como el centro del proceso educativo.
2. Un proceso educativo que sea *evaluado* de manera clara y pertinente, que de pie a acciones y estrategias de mejora.
3. Una asignación de *recursos* justa y suficiente para proveer una educación de calidad a todo estudiante, y la promoción de una gestión transparente de los mismos.
4. Una *gestión escolar* eficiente y efectiva, que responda a las necesidades del mundo actual, que tenga un orden específico, pero que sea lo suficientemente flexible para adaptarse al cambio.
5. *Instalaciones* dignas, agradables y seguras para todos los estudiantes, que se adapten a sus necesidades y favorezcan un aprendizaje significativo.

6. La adopción de *metodologías pedagógicas* atractivas e innovadoras, en las que el docente adopte el papel de guía y mediador, y con las que se cree toda una experiencia de aprendizaje desafiante y activa para el estudiante.
7. Una *participación social* activa y efectiva en todas las comunidades escolares, que participe en la toma de decisiones y en la puesta en marcha de estas acciones.
8. Una *profesionalización docente* inicial y continua pertinente e innovadora, asegurándonos también de que todas las plazas sean concursadas y que tengamos a los mejores docentes al frente de cada aula en el país.
9. Un proceso educativo pertinente para el siglo XXI, que asegure el dominio de las competencias necesarias para desempeñarse con éxito en el mundo actual y que integre las *tecnologías* de la información y la comunicación para facilitar la manera en que enseñamos y aprendemos.
10. Una formación en *valores* sólida e integral, que impregne todo el proceso educativo, se desarrolle mediante la ejemplaridad y el testimonio, y lleve al educando a ser una mejor persona.

Declaratoria clase 2014

Con motivo de la tercera Cumbre de Líderes en Acción por la Educación, CLASE 2014, las organizaciones que conforman el “10 por la educación” se reunieron para redactar una declaratoria final, que servirá de base para crear una agenda de trabajo en favor de la educación que reciben los jóvenes.

Habiendo revisado esfuerzos específicos que ya está llevando a cabo la sociedad civil en materia de educación, dediquemos unas últimas líneas a reflexionar en torno a los retos que todavía tiene que superar, con la finalidad de que sus acciones tengan la mayor efectividad y, como consecuencia, un impacto claro en la educación de México.

LOS RETOS DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

Como todo grupo conformado por seres humanos, la sociedad civil organizada es imperfecta; sin embargo, perfectible. Los desafíos a los que se enfrenta son numerosos, pero cada día, avanzamos para sobreponernos ante ellos y mejorar nuestro desempeño.

En primer lugar, podemos mencionar el reto de la extensión o presencia de dichas organizaciones. A pesar del evidente desarrollo de numerosos espacios, especialmente a partir del terremoto de 1985 en México,⁴ todavía falta que las organizaciones de la sociedad civil tengan presencia significativa en todos los rincones del país. Existen estados y comunidades en las que aún no se aprecia concretamente su participación y en la que tiene que ser reforzada.

Por otro lado, están cuestiones y retos internos. La planeación estratégica dentro de las organizaciones de la sociedad civil llega en ocasiones a quedarse corta. Los proyectos deben de estar contextualizados y atender a las necesidades reales de las comunidades, lo que a veces no logran conseguir; en ocasiones falta organización y comunicación internas; igualmente, el seguimiento a las iniciativas frecuentemente llega a quedarse truncado.

Asimismo, un enorme reto es la creación de sinergias entre distintas organizaciones de la sociedad civil. Muchas instituciones trabajan solas, cuando la suma de sus esfuerzos podría generar un impacto más grande e integral. Es preciso que la sociedad civil se conozca entre sí y trabaje en conjunto para la consecución de objetivos comunes.

Finalmente, podemos mencionar cuestiones que impiden que los esfuerzos de las organizaciones sean replicados o sus propuestas, escucha-

⁴Mientras que en el siglo XIX había tan solo 30 organizaciones registradas, en el siglo XX este número incrementó a 5,498. El gran *boom* se ve reflejado precisamente en la década de los 80. Para 1979 había 574 instituciones, número que se duplicó para 1989: 1,208; y éste casi se triplicó para 1999: 3,172. Charry C. (2000). *Geoestadísticas de las ONG's en México hoy*. Noviembre 27, 2014, recuperado de Universidad Nacional Autónoma de México. Sitio web: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20024/pr/pr8.pdf,

das. Todavía hacen falta espacios para que las organizaciones de la sociedad civil puedan hacer escuchar su voz e influir en política pública. La UNESCO plasma esta urgente necesidad, diciendo: “A los estudiantes, maestros, padres, comunidades, organizaciones no gubernamentales y demás cuerpos que representen a la sociedad civil les debe ser otorgado un alcance político y social novedoso y ampliado, de manera que puedan involucrarse con el gobierno en el diálogo, la toma de decisiones y la innovación en el tema de educación” (2000: 48).

CONCLUSIONES

En su más reciente informe, el Instituto Mexicano para la Competitividad nos dice que “no basta con el cambio en el marco jurídico para que las transformaciones de la realidad en el sistema educativo ocurran” (IMCO; 2014: 42). En efecto, ya contamos con el marco normativo para actuar. La pregunta que ahora nos tenemos que hacer es: ¿cómo logramos implementarlo, uniendo los esfuerzos de todos? Lo cierto es que para construir el país que queremos y al que aspiramos, no es suficiente la intervención del gobierno. Una sociedad no se construye tan sólo con sus gobernantes. Necesitamos la actuación conjunta de todos los actores involucrados para crear el presente y el futuro que buscamos.

La Reforma Educativa 2012 nos da una oportunidad única para participar. Ahora, nos encontramos en una coyuntura en la que, como sociedad civil, tenemos que vigilar y promover la implementación de la misma. Los retos educativos en México son claros y diversos, resultando como prioridad atender los siguientes puntos, que surgen de la reforma:

- Que todas las plazas docentes y directivas efectivamente sean concursadas, y que los recursos no sean desviados a los comisionados del sindicato.

- Fue fundamental contar con un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). El reto ahora es que éste tenga la mayor transparencia y que se tomen decisiones a raíz de la información obtenida.
- Dar un seguimiento a los estados de excepción, como Oaxaca, Michoacán, Chiapas y Guerrero, en donde hay oposición frente a la reforma.
- Que exista una clara representatividad social en el Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE), en el que actualmente la mayoría de las organizaciones que lo constituyen son de orden empresarial.
- El fortalecimiento de los Consejos Escolares de Participación Social.
- Que el Modelo Educativo que se implemente sea uno centrado en la persona, integral y que responda a las exigencias del mundo actual.
- Elevar la calidad de la educación en todas las aulas del país.

La sociedad civil, al carecer de intereses políticos y estar cerca de los ciudadanos, informarlos e invitarlos a actuar, al ejercer presión al gobierno y buscar la innovación, constituye un espacio privilegiado que se convierte en una auténtica palanca para elevar la calidad educativa.

La participación de la sociedad civil en el tema de educación es una realidad visible desde hace ya varios años y se compone de una multiplicidad de esfuerzos que en conjunto buscan ofrecerle a todas y cada una de las personas las oportunidades para perfeccionarse y mejorar.

El camino recorrido ha sido largo; sin embargo, todavía nos queda un gran trayecto por andar. Los retos a los que se enfrenta la sociedad civil, en general y en específico en educación, son evidentes y también, desafiantes. Es preciso, por lo tanto, “hacer un llamado a gobiernos y sociedades para que cooperen en el desarrollo de políticas, estrategias y planes de acciones que den un nuevo empuje a las políticas que garanticen que todas las personas tienen acceso a una educación básica y de calidad, de la cual puedan aprovechar sus beneficios” (UNESCO; 2000: 42)

FUENTES CONSULTADAS

- BAZDRESCHL, M. (2000). "Sociedad civil, una forma de educación cívica". En *Sinéctica*. (núm. 16). México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Oriente (ITESO).
- CHARRY, C. (2000). Geoestadísticas de las ONG's en México hoy. [Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2014]. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Sitio web <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20021/pr/pr8.pdf>
- COVACEVICH, C. y Pérez, M. (2014). La sociedad civil se compromete. [Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2014]. Banco Interamericano de Desarrollo. Sitio web <http://blogs.iadb.org/educacion/2014/10/23/la-sociedad-civil-el-actor-invisible-2/>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2014). *Las reformas y los estados. La responsabilidad de las entidades en el éxito de los cambios estructurales*. México: IMCO.
- OPPENHEIMER, A. (2010). ¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro. México: Debate.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1998). *La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y acción*. UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2000). *The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments*. UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2004). *Civil Society*. [Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2014]. UNESCO. Sitio web http://www.unesco.org/education/efa/partnership/civil_society.shtml
- TREVIÑO, E. (2012). "El papel de la sociedad civil organizada como agentes de cambio en la política educativa y como destinatarios de mecanismos de rendición de cuentas". En *Renovar el Federalismo Educativo: Agenda de Reforma para México a 20 años de la federalización educativa*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Reivindicar, revalorar y reconocer la dignidad de las maestras y de los maestros mexicanos*

Juan Díaz de la Torre**

Muy buenos días a todas y a todos ustedes.

Señor Lic. Enrique Peña Nieto, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; señor Lic. Emilio Chuayffet Chemor, secretario de Educación Pública; muy distinguidos integrantes, todos, de la Mesa de Honor que tengo la oportunidad de compartir; compañeras y compañeros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; admirables maestras y maestros, que hoy son homenajeados con la Medalla Rafael Ramírez e Ignacio Manuel Altamirano; muy queridas y queridos maestros de México.

Cuando en 1918, don Venustiano Carranza decretó la celebración del Día del Maestro, México comenzaba apenas a recuperarse del largo conflicto social, político y armado que fue la Revolución mexicana.

Entonces, estaba todo por hacer, había que reconstruir al país y fundar un nuevo Estado, restablecer la unidad nacional, edificar las nuevas instituciones y desplegar el conjunto de políticas de salud, educación, seguridad, asistencia social, de desarrollo del campo y de las ciudades, que fueron las características del Estado social mexicano.

En ese contexto, con todo por hacer hacia adelante, el homenaje que se instituyó para los maestros tuvo un doble y profundo significado, se

*Discurso de Juan Díaz de la Torre, durante la Celebración Día del Maestro. Mayo 15, 2013.

**Presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

reconocía explícitamente su elevada responsabilidad educativa y al mismo tiempo, se le asignaba un papel fundamental para afrontar los grandes desafíos de la época, en una palabra se les hacía partícipes de los esfuerzos para reconstruir la Nación.

Desde esos momentos de enormes dificultades las maestras y los maestros han sabido cumplirle a México, siempre al lado y a la altura de la sociedad en el gran reto que espera de nosotros.

Maestras y maestros, se multiplicaron y expandieron hacia todos los rincones del país; hicieron de las escuelas casas del pueblo. Fueron ellos, nuestros antecesores, quienes hicieron posible las primeras campañas de salud y de vacunación, los primeros en reorganizar a las comunidades, los primeros en llevar el mensaje de la unidad y la identidad nacional.

Fueron los maestros quienes socializaron las aspiraciones de justicia social, progreso, democracia.

Sobre esta historia, y con esa base, y con esa identidad, en 1943 se creó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como organización unitaria para la defensa y promoción de los derechos del magisterio, para promover la expansión del sistema educativo, defender la escuela pública y ponerla al servicio del pueblo.

Desde entonces, el SNTE ha sabido honrar siempre su historia, y mantener su compromiso con México.

En la segunda mitad del siglo pasado, contribuyó a la consolidación del Sistema Educativo Nacional. Hizo frente al reto de multiplicar la cobertura educativa y universalizar la educación básica. Fue partícipe de la modernización social, política y económica del país.

Señor presidente.

Compañeras y compañeros todos:

El nuevo tiempo mexicano, las expectativas de cada familia por mejorar su calidad de vida, la urgente necesidad de avanzar en el desarrollo del país, de superar las condiciones de desigualdad y de pobreza en que viven millones de nuestros compatriotas, de incrementar la productividad nacional

para competir con el resto del mundo. Todo ello y muchas cosas más, reclama hoy un nuevo esfuerzo del magisterio nacional y de su sindicato, para concretar ya, una Reforma Educativa que eleve la calidad de la educación y vuelva a ser de ésta, la plataforma de progreso y de equidad en México.

Es una urgencia y un reclamo nacional que no puede esperar más. Las maestras y los maestros, hemos sido los primeros en reconocerlo de esta manera.

Por eso, en esta fecha en que la República rinde homenaje a los maestros, queremos decirles que pueden confiar en nosotros, que estamos preparados y tenemos la misma determinación con que antes actuamos para apoyar la Reforma Educativa que el país necesita ahora.

Queremos acompañar la reconstrucción de las capacidades del Estado en todos sus ámbitos, como ciudadanos y trabajadores de la educación. Aspiramos, como todos los mexicanos, a ir mucho, mucho más allá de la coyuntura.

A llevar a México hacia un desarrollo económico con bienestar para todas las familias, hacia el fortalecimiento de nuestro régimen democrático, en el que todos podamos ejercer plenamente nuestros derechos sociales y políticos.

Hacia la consolidación de un verdadero Estado de Derecho que sea garante real de legalidad, justicia, seguridad y la convivencia armónica.

Tenemos claro, que nuestra principal contribución debe partir desde nuestra materia de trabajo, la educación. Sin renunciar, desde luego, a mantener la participación del magisterio, en el análisis y el debate de los asuntos públicos.

Como lo hicimos en el pasado, vamos a respaldar el desarrollo del país, iniciando en nuestro ámbito, concretando la Reforma Educativa que está en curso en nuestro país, porque el SNTE nunca se ha opuesto a la reforma. Por el contrario, fuimos de sus principales promotores y muchas de nuestras propuestas e iniciativas, están incorporadas en los contenidos de la reforma que hoy está socializada.

Manifestamos, sí, una preocupación legítima con relación a los derechos laborales de nuestros compañeros, porque pensamos que la reforma debe hacerse con los maestros y debe afirmar sus derechos antes que reducirlos.

Porque tenemos la convicción de que es posible concretar la reforma y que su implementación garantiza, al mismo tiempo, los derechos de todos los trabajadores.

Ésta es, además, una convicción compartida con el Ejecutivo Federal, con la Secretaría de Educación Pública, los académicos que ahora tienen a su cargo el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como la mayoría de los legisladores de todos los partidos políticos, quienes han tenido expresiones categóricas, que les reconocemos ampliamente en el sentido de que la reforma fortalecerá el sistema educativo, acompañará el desarrollo profesional de los maestros, respetará y ampliará sus derechos y será, sin duda alguna, para el bien de México.

Quiero destacar, que en todos los diálogos que la dirigencia del Sindicato ha sostenido con autoridades y legisladores, hay coincidencia en que la reforma se hará con los maestros, acompañando su desarrollo profesional, con el objetivo de fortalecer la educación pública y mejorar la educación de los mexicanos.

En este contexto, el gran reto para nosotros es, que a partir de la evaluación y la capacitación, la formación continua y la actualización permanente, ningún maestro pierda su plaza ni sus derechos legítimamente adquiridos. Y las leyes secundarias que habrán de reformarse y crearse próximamente, den certeza a todos de que es posible un resultado en el que el ganador sea México.

Señoras y señores:

Ser maestro, ser maestra es un orgullo, profesión de esperanza y transformación. Maestras y maestros, han sido siempre ejemplos de dignidad y de compromiso.

Al celebrar el Día del Maestro, hacemos como sindicato un reconocimiento muy especial a nuestras queridas compañeras y compañeros que

hoy cumplen 30, 40 o más años de servicio. Y son acreedores, a la medalla de los grandes educadores Rafael Ramírez e Ignacio Manuel Altamirano.

Y quienes obtuvieron los mejores desempeños docentes reconocidos en el Programa Nacional de la Carrera Magisterial nuestro abrazo, y reciban nuestra gratitud por su vocación, por el ejemplo de nobleza y entrega que nos siguen dando ahora.

Ustedes, queridas maestras y maestros, son muestra de lo que el magisterio ha hecho toda su historia, servir al país, entregarse totalmente a la educación de niños y jóvenes para que tengan siempre la certeza de que México y su propio futuro, serán mejores a través de la educación.

Señor presidente:

Aprovecho este momento y la tribuna, para agradecer el esfuerzo que su Gobierno ha hecho para que el día de ayer recibiéramos, a través del señor secretario de Educación Pública, la respuesta salarial y prestacional para el año 2013.

Que favorece, y es importante señalarlo, no sólo nuestra legítima aspiración de mejorar nuestras condiciones de vida, sino que va acompañada con recursos para el mejoramiento de nuestras escuelas, la capacitación y la profesionalización de los maestros.

Esta ceremonia, también es propicia, y es un marco adecuado para ratificar los compromisos del magisterio y convocar a una nueva etapa de diálogo, de corresponsabilidad y cooperación para transformar la educación, y concretar la reforma.

En los últimos años, la imagen del magisterio fue víctima de descalificaciones y, en algunas ocasiones más, de ataques recurrentes.

La politización de la educación y el enfrentamiento ideológico estigmatizaron a los maestros y a su sindicato, y, de alguna manera, se les ha culpado no sólo de los déficit en materia de educación, sino también, de frenar los cambios en el sistema educativo.

Para nosotros, lo anterior será parte de una coyuntura, porque culpar es simplificar los diagnósticos, y nuestra mirada de educadores es siem-

pre mucho más alta en el tiempo y en el compromiso con la Nación; una Nación que tiene claro el valor de la educación pública para alcanzar el desarrollo incluyente.

Es la hora de reivindicar, revalorar y reconocer la dignidad de las maestras y de los maestros mexicanos.

La sociedad, los medios de comunicación, los actores políticos, económicos y, desde luego, el mismo sindicato, debemos asumir abiertamente que reconocer la dignidad, el compromiso y la vocación de los maestros, de todos cuantos están frente a sus alumnos todos los días del año, en todas las comunidades, es una de las mejores vías para respaldar el esfuerzo que requiere la Reforma Educativa.

La urgencia de transformar la educación, reclama del esfuerzo de todos. Juntos, tenemos que construir una nueva etapa de relación entre la sociedad, el magisterio y el gobierno, para desterrar de las escuelas y de la educación los conflictos y la división, para hacer de la escuela y la educación el espacio privilegiado de la concordia y de la solidaridad entre los mexicanos.

Los conflictos en el campo educativo, deben quedar atrás. El SNTE, de manera autocrítica, debe esforzarse más para comunicar de mejor manera la viabilidad de sus propuestas y transparentar sus procesos internos de desarrollo institucional, y los antagonistas políticos e ideológicos de nuestro sindicato, deben dejar ya de estigmatizar a los trabajadores de la educación; unos y otros debemos darle ya una respuesta definitiva a la sociedad mexicana.

Señor presidente:

En este Día del Maestro, nuestro sindicato ratifica ante usted, en este acto solemne, que, como Jefe de las Instituciones del país, su determinación como sindicato de acompañarlo en el impulso de la transformación de México y, por supuesto, particularmente, por la Reforma Educativa.

Muchísimas gracias, por su atención.

Y felicidades a todos los maestros y maestras de México.

Capítulo 4

Retos y oportunidades de la Reforma Educativa

De la Reforma Educativa a un nuevo modelo educativo de la educación básica*

Bernardo Naranjo**

Caminamos hacia una forma distinta de ver y hacer la política educativa en México, con una reforma que apunta a modificar la manera en que operan tanto las escuelas como el sistema del cual forman parte. Estamos en las cercanías del centenario de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP, fundada en 1924) que marcó el inicio de amplios esfuerzos federales por expandir y dar congruencia al sistema educativo, que tras la Revolución se encontraba disminuido y más bien disperso. La SEP entonces *federalizó* la educación, que en aquel momento significaba homogeneizar la educación de todo el país en torno a un proyecto nacional. Con el tiempo, el crecimiento del sistema y de su complejidad dificultaron el manejo central y en 1992 la educación se volvió a *federalizar*, aunque ahora el término describía la transferencia hacia los estados de los aspectos operativos de la educación. En ambos procesos *el intercambio de funciones ocurrió entre autoridades federales y estatales, pero las escuelas siguieron funcionando en forma similar.*

En el presente ensayo trataremos de sintetizar los logros de la reforma puesta en marcha por la actual administración federal, que parece no haber sido dimensionada en toda su importancia. En ello influye la pre-

*Agradezco los atinados comentarios de Antonio Argüelles, Lucero Nava y Lucía López, aunque desde luego asumo plena responsabilidad por el contenido del ensayo.

**Doctor en Política Educativa por la Universidad de Stanford y Director General de Proyecto Educativo, S.C.

sencia de temas laborales que resultan especialmente atractivos para los medios de difusión, en tanto que otras acciones muy relevantes no cuentan con ese atractivo. Esa síntesis procura dar realce a estas últimas y agrupa a los logros en tres grandes rubros: los elementos que impactan directamente en el aula, la redistribución de la función educativa y la manera en que fortalece la capacidad de gestión del sistema educativo. La segunda parte se refiere a aspectos complementarios que podrían acelerar y elevar el impacto de esta reforma en el camino hacia un sistema que cada vez cumpla mejor sus objetivos de incrementar la asistencia, permanencia y aprendizaje de nuestros niños, jóvenes y adultos.

LOS LOGROS DE LA REFORMA

Incluye elementos que tienen un claro impacto en lo que ocurre en las aulas y las escuelas

Primeramente, la Ley General del Servicio Profesional Docente establece la obligación de que todo el personal docente, directivo y de supervisión escolar ingrese por la vía del concurso de oposición: de esa manera hay la certeza de que cada aula cuenta con el mejor perfil de entre los candidatos a ocupar una plaza, algo esencial si consideramos que *se trata del personal que interviene más directamente en la calidad educativa*. Ello también termina con la nociva costumbre de vender el derecho a ocupar una plaza —una de las formas que había para ingresar al servicio docente— que implicaba que los responsables de la formación de la niñez y juventud tenían que comenzar a serlo mediante un acto de corrupción.

Las escuelas también pueden operar de manera diferente por las *nuevas acciones que apoyan a la gestión de los planteles*. Primeramente, mediante el Programa de la Reforma Educativa se asignaron recursos a 20 mil escuelas para mejorar su infraestructura, además de cubrir el gasto corriente distinto a la nómina, como son el pago de servicios públicos, la limpieza

y el material de oficina que hasta ahora tenía que financiarse mediante cuotas a los padres de familia. Segundo, otro grupo importante de escuelas recibe apoyo para ampliar su horario y ofrecer a sus alumnos ayuda con tareas, actividades artísticas, deportes u otras acciones que la escuela defina. Tercero, los responsables de la supervisión escolar reciben apoyos diversos que van desde cursos de formación, hasta materiales de apoyo y la guía de lo que será el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE).

Redistribuye la función educativa: centraliza procesos administrativos a la vez que permite a los estados una mayor incidencia en temas académicos

La SEP llevó a cabo una *consolidación de los programas a su cargo*, que tan solo en la educación básica pasaron de ser una veintena a solamente seis en la actualidad. Entre ellos se encuentran nuevos fondos concursables que los estados proponen cómo utilizar y que la SEP financia una vez que los aprueba y cumplen los requisitos técnicos que establece en la convocatoria respectiva. Ello facilita enormemente la operación de programas y la administración de recursos a las autoridades estatales, además de permitir que las autoridades locales orienten recursos a atender sus necesidades y oportunidades.

Lo anterior se ve complementado por la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), que *recentraliza* el pago de la nómina educativa que antes tenían a su cargo los estados, y que recibían por la vía del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB). *Se espera que esta medida no solo aporte orden a los cuantiosos recursos de la nómina educativa, sino también limite la doble negociación salarial que ha representado un enorme peso para las finanzas estatales. La doble negociación consiste en que las representaciones sindicales presentan a los estados demandas adicionales a las incluidas en el acuerdo nacional que cada año se negocia, y que los estados deben financiar con recursos propios en detrimento de programas de carácter académico.*

De esta manera, *los estados ganan capacidad para contar con una política educativa propia*. Cabe señalar que, sin fondos concursables, esa capacidad es sumamente limitada: por una parte, los recursos para llevar a cabo iniciativas estatales son solamente los que invierta el propio estado los pocos que sobran de aquellos destinados a cubrir compromisos adquiridos en las negociaciones sindicales y las economías del FAEB. Si bien lo anterior puede constituir sumas importantes para hacer programas estatales, desde hace más de una década la Federación había centralizado la política educativa por la vía de los incentivos: comenzó a operar grandes programas que implicaban la concurrencia financiera de los estados, como el Programa de Escuela de Calidad (PEC) o Habilidades Digitales para Todos (HDT) que normalmente duplicaban o triplicaban los recursos que el estado invertía. De esta manera era muy difícil que alguna entidad no participara, aun cuando de esa manera la política educativa estatal se limitaba a seguir los programas federales. Con los fondos concursables, los estados tienen un gran incentivo para formular su política educativa y la posibilidad real de llevarla a cabo, a la vez que la Federación se asegura de que las propuestas vayan alineadas con las prioridades identificadas por la SEP.

Fortalece la capacidad de gestión del sistema educativo

Todo lo anterior se ve respaldado por acciones que fortalecen al sistema educativo en su conjunto, como lo es la *inclusión en el artículo tercero Constitucional de la calidad como parte de los elementos que deben caracterizar a la educación pública*. Aunque puede parecer un asunto declarativo, en el sector educativo constituye un argumento poderoso para impulsar y motivar el trabajo de todos sus integrantes.

Un aspecto de gran importancia es el *reforzamiento de los sistemas de información que operan en el país*. Normalmente un tema relegado por su escaso impacto mediático, su atención es esencial para contar con los insumos necesarios para la toma de decisiones. No obstante lo anterior, en varios estados la información carece aún de los estándares necesarios

de calidad: de ahí la relevancia de la realización del Censo de Escuelas Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) que registró a la totalidad de escuelas, docentes y alumnos del país, por lo que se ha convertido en un referente. A la adquisición de información confiable también abona la autonomía que la Ley recientemente otorgó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el cual tiene la función de aportar elementos para la mejora de estudiantes, docentes, directivos y personal de supervisión.

¿HACIA DÓNDE PODEMOS AVANZAR?

Hay muchos elementos en la reforma que nos hacen ver que las modificaciones habrán de tener un impacto favorable en la asistencia, permanencia y aprendizaje de los niños y jóvenes que asisten a la educación básica y media superior. Identificamos, sin embargo, elementos que complementarían esas acciones para acelerar e incrementar ese impacto:

Cuidar la implementación de la reforma

El primer paso es asegurar que las acciones previstas por la reforma se implementen de la mejor manera a efecto de asegurar que cada una cumpla con sus objetivos. Al inicio del tercer año de la administración se advierten tres medidas como necesarias: primeramente, *lograr una mejor coordinación entre las áreas involucradas*. Un conjunto de acciones tan complejo como el que plantea la reforma requiere altos niveles de coordinación y seguimiento: primero entre las áreas involucradas de SEP; entre la SEP y el INEE; y finalmente entre las instancias federales y las autoridades estatales.

Una segunda medida consiste en *apoyar con mayor cercanía a los estados*. Es necesario incrementar el acompañamiento a las autoridades estatales, pues muchas acciones son nuevas o requieren un conocimiento técnico que no necesariamente tienen todos los estados. La tercera medida se

refiere a *establecer tiempos viables para la ejecución*. Algunas acciones se han planteado para plazos más cortos de lo que recomiendan su complejidad y novedad, con el riesgo de que no cumplan su propósito. Parece sensato apostar más por la calidad que por la rapidez.

Impulsar la formación de docentes, directores y personal de supervisión

La Ley General del Servicio Profesional Docente establece procedimientos de ingreso al servicio que nos permiten saber que tendremos a los mejores candidatos en las plazas docentes, directivas y de supervisión, cuyos titulares habrán de someterse a evaluaciones periódicas. Sin embargo, *todo lo anterior puede derivar en un mejor desempeño si está acompañado de procesos formativos más sólidos antes y después de asumir esos cargos*.

La reforma no contempla acciones para fortalecer las escuelas normales que forman a los docentes y dice muy poco de su formación en servicio. Y en cuanto a directores y personal de supervisión, cuya formación docente no los prepara para puestos directivos, es muy poco lo que hay para capacitarlos: normalmente inician sus funciones con un conocimiento muy limitado de las atribuciones y responsabilidades a su cargo. Ello representa una gran paradoja: *el sector educativo, responsable de formar a los cuadros de todos los sectores del país, no es aun capaz de dar una formación adecuada a sus propios cuadros*. De ahí la necesidad de incrementar los presupuestos y esfuerzos para fortalecer la formación de quienes forman a nuestros estudiantes y dirigen las escuelas.

Fortalecer las atribuciones académicas de los estados

La consolidación de los fondos federales es una acción en la dirección correcta que puede ser aún más ambiciosa. En el ánimo de generar políticas educativas estatales que atiendan mejor sus prioridades, es posible *integrar dos grandes fondos*: uno que integre los temas de infraestructura y equipamiento escolar asociados a ampliar la asistencia de niños y jóve-

nes a la escuela, así como a mantener y rehabilitar a las escuelas; y otro que atienda temas de calidad y equidad, asociados a la permanencia de todos los estudiantes en la escuela y al mejoramiento de sus aprendizajes. La Federación establecería las normas de operación en línea con las políticas nacionales, pero los estados podrían darle las orientaciones necesarias para atender de modo más pertinente sus necesidades.

En la misma línea se tendría que analizar la posibilidad de *incrementar las atribuciones estatales con respecto a los planes y programas*. Limitar su incidencia a la formulación de alguna materia es claramente insuficiente en un país con nuestra diversidad. Para lograr una mejor combinación de intereses nacionales y locales en lo que estudian niños y jóvenes, es deseable prever un incremento gradual de contenidos estatales que fuera, por ejemplo, del 20 por ciento de las horas de primaria, 40 por ciento en secundaria y 60 por ciento en media superior. Lo anterior desde luego requeriría un mayor acompañamiento con los estados, al que se refiere el punto siguiente.

Acompañar de manera más cercana a estados y escuelas en su tarea

La relación entre federación, estados y escuelas puede ser más eficaz y productiva. En un sector en donde los funcionarios federales y estatales mantienen altos niveles de rotación, es indispensable *asegurar que todos los involucrados cuentan con los elementos necesarios para la toma de decisiones* mediante acciones permanentes de comunicación y acompañamiento a cargo de personas con amplios conocimientos. En los temas básicos de la educación, es posible mantener mesas virtuales permanentes de consultoría y apoyo para atender a los estados.

Para acompañar de mejor manera a las escuelas, *es deseable continuar con la conformación y mayor definición del Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)*, que bien podría ser una instancia en cada estado que, con la participación de los equipos de supervisión, se dedique al diagnóstico de la calidad en las escuelas, al apoyo pedagógico de los docentes, a la asesoría a los directores y a la vinculación entre escuelas y sus comuni-

dades. Una operación eficaz del SATE podría ser de gran valía, aún más en un sistema educativo cuyos directivos y personal de supervisión inician sus funciones con poca o nula formación para ello.

Otro elemento importante de acompañamiento podría emerger del INEE, que produce información sobre el sistema educativo en alta cantidad y calidad. *El INEE podría producir información pensada, en cuanto a su nivel de agregación y análisis, en las estructuras medias del sector, como son directores de escuela y el personal de supervisión.* Si esa información se acompaña de orientaciones para apoyar a los usuarios a entenderla y utilizarla, el sistema habrá incrementado su capacidad de diagnóstico, planeación y conducción del sistema educativo mexicano.

Focalizar más las acciones de la Secretaría

La equidad se impulsa cuando asignamos más recursos y apoyos a quienes más lo necesitan. Las acciones que distribuyen apoyos por igual a todos los estudiantes o escuelas no abonan a este propósito: en un sistema educativo público que alberga a más del 90 por ciento de la población, si buscamos la equidad no podemos tratar de la misma manera a quienes se encuentran en los deciles más bajos de la escala socioeconómica, que a quienes se encuentran en los más altos.

De ahí que toda acción y programa públicos tendrían que tener una focalización que asegurara su impacto y evitara la dispersión de recursos: *siempre será justa y eficaz la focalización de apoyos, por ejemplo, a escuelas multigrado, indígenas, rurales o urbanas — marginales, así como a aquellas que muestren resultados más bajos en pruebas estandarizadas.*

Dar mayor certidumbre a la operación educativa

La operación educativa sería complicada si solamente se abocara a elevar la calidad de la educación. Cuando además se demandan tareas administrativas y políticas de mucha complejidad, esa operación se torna suma-

mente difícil. La Federación abona a la complejidad: con frecuencia envía cuantiosos recursos financieros en los últimos meses del año, condicionados a que se gasten antes de concluir ese mismo año. La necesidad de ejercer los recursos en plazos muy cortos, y hacerlo conforme a todas las normas legales, se ha vuelto una prioridad en muchos casos mayor a los propios objetivos de la educación: muchos gobiernos estatales prefieren evitar subejercicios a asegurar un impacto de las acciones en la calidad. *Si el presupuesto para los programas federales se programara de manera multianual y su comprobación se extendiera hasta el final del ciclo escolar (y no del año fiscal), los estados tendrían tiempo para asignarlo con mayor eficacia, buscar en cada acción al mejor proveedor en calidad y precio, y asegurar que su aplicación derive en una mejora educativa.*

La negociación salarial con las representaciones sindicales es un proceso político y administrativo anual que requiere una inversión muy importante de esfuerzo tanto en la SEP como en las autoridades educativas estatales. En ocasiones esas negociaciones requieren del tiempo y talento de algunos de los funcionarios más importantes durante muchos meses. Una negociación anual tenía razón de ser en tiempos de incertidumbre financiera y política. La estabilidad política y los niveles de inflación actuales hacen posible la planeación de mediano y largo plazos. De ahí la posibilidad de *que la negociación salarial se realice cada dos años, en el entendido de que en cada ocasión se acordarían los incrementos salariales que habría tanto en el año en que se realizaran como en el siguiente*, con las debidas salvaguardas legales para el caso de que la inflación subiera por encima de los niveles previstos.

AMPLIAR LA ACCIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO A ESPACIOS FUERA DEL SISTEMA ESCOLAR

La SEP hoy limita su campo de acción al establecimiento de programas y normas para operar el sistema educativo. Los estados, por su parte, son

principalmente operadores de escuelas, lo que también hace la Federación en los subsistemas federales de educación media superior. Como órgano responsable de la educación para el Estado mexicano, la *SEP bien podría atender una serie de temas que hoy están lejos de su órbita, pero que tienen una clara vinculación con la educación pública en su ámbito más amplio*. Entre estos temas se encuentran esquemas de atención eficaz para personas que interrumpieron sus estudios antes de concluir al menos la educación media superior (último nivel obligatorio); la educación cívica a adultos; el combate a la corrupción; la educación especializada a grupos vulnerables (población carcelaria o en situación de calle); y la orientación a padres de familia para valorar los contenidos de los medios de comunicación, por citar algunos ejemplos.

Estas acciones atenderían los continuos señalamientos sobre el papel que la educación pública debería tener en la prevención de los problemas que aquejan al país, y de la crítica que no considera que la escuela representa algo así como la tercera parte del tiempo activo de los niños y jóvenes, en tanto que el resto del día realizan actividades bajo la responsabilidad de sus familias. Si hay pocas orientaciones para saber qué tipo de actividades conviene hacer con ese tiempo *el esfuerzo de SEP en ese sentido tendrá reconocimiento desde su puesta en operación*.

Los retos de la Reforma Educativa

Alma Carolina Viggiano*

México tiene la gran oportunidad de hacer historia en el tema educativo. Sin ir más lejos, desde la década de los años sesenta a la fecha, nuestro país ha transitado por cuatro grandes reformas educativas (durante los gobiernos de López Mateos, Luis Echeverría, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari).

En este tiempo también se han producido reformas en planes y programas de estudio desde preescolar hasta el posgrado.

Sin duda, se trata de logros que requieren hoy día de un renovado impulso para alinearnos a los grandes retos de competitividad y productividad que nos plantea el mundo actual.

En su discurso de toma de protesta, el presidente Enrique Peña Nieto anunció una profunda reforma del sector para impulsar el desarrollo integral de México. Congruente con ello, en pleno arranque de gobierno, el secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet, presentó la Reforma Educativa que fue turnada a la Cámara de Diputados.

Hemos sido testigos de la voluntad de las fuerzas políticas para impulsar con la reforma a este sector estratégico que, de aprobarse, perfila ya grandes bondades para la educación formal y la comunitaria.

Desde la óptica del fomento a la educación comunitaria debo decirles que identifico grandes nichos de oportunidad:

*Directora General del Consejo Nacional de Fomento Educativo.

- Fortalece la inclusión social para que niños y niñas que viven en localidades apartadas y con alta y muy alta marginación puedan ejercer su derecho a la educación.
- Facilita una mejor formación a los equipos técnicos y a las figuras educativas que operan los programas educativos en comunidades, y abre la posibilidad para otorgar estímulos a quienes realizan de manera ejemplar su servicio y, en consecuencia, elevar su permanencia en comunidad.
- Permite impulsar la participación de los jóvenes egresados de educación media superior en procesos de formación para la intervención pedagógica en las zonas más apartadas del país.
- Impulsa la coordinación entre dependencias públicas para el logro integral de resultados como puede ser el agregar el componente nutricional a la estrategia de fomento educativo a la primera infancia, para que los niños menores de 4 años puedan recibir Educación Inicial y los nutrientes necesarios para su buen desarrollo.
- Y entre muchas cosas más, permitirá llevar la tecnología a todas esas niñas y niños de zonas marginadas que requieren vincularse desde temprana edad a los proceso de desarrollo tecnológico.

Desde donde se le vea, es una excelente noticia que el presidente Peña Nieto y las principales fuerzas políticas se orienten hacia la consolidación de esta Reforma Educativa para profesionalizar al magisterio, evaluar todo el sistema educativo y contar con una potente base de datos de escuelas, profesores, equipamiento y control escolar para hacer una buena planeación y programación de recursos, acciones y apoyos, con evaluación permanente como una condicionante de la calidad educativa que le urge a México.

Reforma Educativa: hacia un modelo de gobernanza a través del fortalecimiento de la gestión escolar

Diódoro Guerra*

LA EDUCACIÓN: NUEVA REALIDAD POLÍTICA Y SOCIAL

La escuela puede ser entendida desde diversas perspectivas. Desde su función educadora hasta la perspectiva que la entiende como el espacio público donde se coadyuva y orienta, en coordinación con los padres de familia y del resto de organizaciones de la sociedad y la comunidad, en la formación cívico-política de los futuros ciudadanos de las diferentes naciones. En todos los casos, se le atribuye a la escuela (y a los procesos pedagógicos y sociales que la rodean) una serie de funciones dentro de la sociedad.

Su función social, es decir, sus alcances formadores (de una conciencia cívica o ideológica específica) y la complejidad de su administración y provisión como servicio público hacen que su estudio sea de interés para los científicos sociales quienes la abordan desde diversos enfoques. En este documento se pretende abordar la función socializadora de la escuela, como constructora de espacios públicos para la participación social y para el mantenimiento y reproducción de los vínculos sociales al interior de una comunidad a partir del contexto y marco interinstitucional donde participan todos los órdenes de gobierno, el cual queda formalizado en el año 2013 en la Reforma Educativa impulsada por el Gobierno Federal en el marco del Pacto por México.

*Secretario de Educación del Gobierno del estado de Tamaulipas.

Desde la perspectiva de las políticas públicas y con una visión política, administrativa y social de la educación en México, daremos cuenta de la complejidad, desde un sistema federal, no sólo de la administración de la función educadora del Estado mexicano, sino de la ampliación de espacios de participación social en educación con el objeto de que al involucrar a los actores sociales, no sólo locales, sino integrantes de las comunidades escolares, se potencien los mecanismos de cooperación y coordinación al interior de éstas, incrementando el capital social de las mismas y fortaleciendo la calidad y capacidad educativa y de gestión escolar.

Los complejos cambios iniciados desde finales de la década de los setenta y que alcanzaron su clímax en Latinoamérica a finales del siglo pasado, han traído consigo la disminución de los aparatos burocráticos nacionales y al replanteamiento de la función estatal en la provisión de insumos públicos y en la resolución de necesidades sociales. Esta realidad administrativa, aunada a un crecimiento considerable de las clases medias educadas en el mundo, así como la aparición de los paradigmas de la nueva gestión pública y la instrumentación de políticas monetarias y fiscales neoclásicas (más preocupadas por la disciplina fiscal que por la expansión de la economía para la incorporación de nuevos actores sociales) generan un ambiente que cuestiona de manera reiterada la forma de gobernar de las autoridades (el aparato burocrático) y de los funcionarios de elección popular.

La nueva realidad de la administración obliga al replanteamiento de paradigmas, así como a la revisión de soluciones alternativas. Conceptos como gobernabilidad democrática y gobernanza llenan un vacío y dan argumentos a los actores políticos y sociales para posicionar en la agenda pública el discurso de la participación ciudadana y social en las diferentes labores públicas. Al respecto presentaremos cómo el federalismo mexicano condiciona los incentivos de participación de los actores políticos y marca pautas y patrones de comportamiento específico. Enseguida desarrollaremos el concepto de gobernanza y finalmente se explica la relación

que hay entre dicho concepto y la participación activa de la comunidad educativa en labores de fortalecimiento de gestión escolar.

MARCO DE COOPERACIÓN FEDERAL

La centralización administrativa, política y económica fue la característica dominante del arreglo federal mexicano durante el siglo xx (Aguilar, 1996). A mediados de la década de los setenta se dieron los primeros pasos administrativos para aminorar la tendencia centralista y reactivar el federalismo, obedeciendo además a los cambios en la estructura sociodemográfica del país y a los retos políticos y sociales que implicaba. En 1980 se introdujo el Convenio Único de Coordinación, instrumento jurídico que formalizaba las relaciones intergubernamentales en el marco de las políticas de desarrollo de los estados y que intentaba dar respuesta a las tendencias centralistas.

El artículo tercero constitucional estipula que todo individuo tiene derecho a recibir educación, puntualizando el carácter obligatorio de la educación básica y media superior (reformado en 2012), y destacando la responsabilidad de Federación, estados, Distrito Federal y municipios en la impartición de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. En la Ley General de Educación —promulgada en 1993— se precisan las atribuciones del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, y las de los gobiernos de los estados en materia de educación y con la reforma de 2004 identifica la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, como elemento fundamental del proceso de definición de los planes y programas de estudio de la educación básica y normal. La formalización en la Ley secundaria de la participación de los padres de familia es incluida en la reforma a este ordenamiento en el 2013.

Entre las atribuciones de la federación se incluye la facultad de regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y supera-

ción profesional para maestros de educación básica. Los estados, por su parte, son responsables de prestar los servicios de educación inicial, básica, normal y los de formación, actualización y superación profesional de los maestros.

Por otro lado, en la década de los ochenta el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) sirvió de marco institucional para promover la coordinación gubernamental, cuyo objetivo era un sistema federal más equilibrado, con una distribución equitativa de los recursos públicos nacionales. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, inicia el proceso de descentralización de actividades que predominantemente llevaba a cabo la federación, como son los casos de salud y educación.

El proceso continuó en los años noventa, pero con acciones de política social como lo fue el Programa nacional de solidaridad que permitía la coordinación gubernamental en el combate a la pobreza, pero que su diseño, instrumentación y evaluación eran coordinados desde el centro y cuyo origen presupuestal se encontraba en las aportaciones federales del ramo XXVI.

Durante el periodo de 1988-1994 se lleva a cabo la descentralización definitiva de los servicios educativos en primaria, secundaria y normal. Sin embargo, esta descentralización, que traspasa obligaciones a las entidades de la República, no fue terminada y no trasladó mayores potestades en cuanto a contenidos educativos, ni libertades laborales a las entidades (situación que con la Reforma Educativa actual regresa facultades laborales a la federación). Este proceso encuentra su máxima representación con la descentralización educativa en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Básica entre SEP, SNTE y autoridades educativas estatales. En el año 2002 se establece el Compromiso Social por la Educación con la colaboración de la federación, SNTE, padres de familia y legisladores con el propósito de fortalecer la calidad educativa mediante la formulación de estándares de aprovechamiento para evaluar el aprendizaje, la promoción de la innovación, la evaluación y rendición de

cuentas, mejoramiento de la gestión del sistema y de las condiciones laborales de los docentes y el fortalecimiento del federalismo educativo. Asimismo, en 2008 se establece la Alianza por la Calidad de la Educación como parte de un acuerdo entre el Gobierno Federal y el SNTE cuyos ejes eran la modernización de los centros escolares, la profesionalización docente y la evaluación entre otros. Lo relevante de ambos acuerdos institucionales es destacar su carácter nacional, pero sobre todo el reconocimiento de las necesidades de los actores involucrados de acordar y comprometerse hacia metas compartidas.

TRANSFORMACIÓN Y CAMBIO DE PARADIGMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para Peters & Wrigth (1996) las ideas del sector privado han reemplazado los conceptos tradicionales de la administración pública por lo que diversos autores identifican como nuevo gerencialismo, el cual según estos mismos autores destacan que también se ve afectada por una visión en la que los líderes políticos se esfuerzan por ganar mayor control sobre las oficinas públicas e incrementar la lealtad de su electorado, lo que califican como nuevo patrimonialismo, identificando otra tendencia hacia la fragmentación de la capacidad estatal, la cual es suplida por nuevas organizaciones autónomas o hacia los gobiernos subnacionales bajo el argumento de eficiencia (*idem*).

Para dichos autores hay seis mitos que son enmendados con los nuevos paradigmas en la administración pública. Uno de ellos es la autosuficiencia del aparato gubernamental ya que existen redes organizacionales dentro y fuera del aparato público capaces de generar los productos con mayor eficiencia. Otro es el empoderamiento de los actores individuales y las organizaciones. El tercero es la descentralización y desconcentración que transforman las lógicas organizacionales y acaban con la pretensión de uniformidad. En el mismo sentido se acaba la concepción de la

línea de mando descendente, la existencia de procedimientos estandarizados y la creencia de que el servicio administrativo es apolítico.

SISTEMA FEDERAL: EL CASO MEXICANO

Cabrero (2007) destaca que un modelo federal permite conservar importantes espacios de autonomía entre los miembros que lo componen, al mismo tiempo que ofrece un ente integrador que orienta al sistema total, es decir, es un marco institucional que condiciona la forma en que los actores políticos van a interactuar. El marco federal permite flexibilidad en sus formas de coordinación para adaptarse a las características de cada uno de los miembros (*idem*).

El sistema federal parte del reconocimiento (aunque su origen político reconozca la existencia de Estados soberanos previos al Pacto Federal) que desde los gobiernos subnacionales se encuentran espacios propicios para el fortalecimiento de la acción pública local. Este principio guía la política educativa de fortalecimiento de los mecanismos de gestión escolar con la participación de los miembros de la comunidad.

Las bases jurídicas del sistema federal mexicano son el artículo 133 constitucional que establece que las leyes federales serán superiores a las de los estados y el artículo 124 el cual delimita las facultades de la federación y de los estados, destacando que todas las atribuciones que no tenga expresamente la federación serán de los estados miembros.

Las facultades de la federación o de los estados son de dos tipos (Arteaga Nava, 1998):

- Exclusivas: cuando las tiene sólo la federación, sólo los estados o sólo los municipios.
- Concurrentes: las cuales pueden ejercer los estados y la federación al mismo tiempo. Un ejemplo de facultades concurrentes son las relativas a la materia de salud y educación.

GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La participación es el elemento que da sentido a la democracia moderna y es este elemento el que explica la posibilidad de materialización de los mecanismos de gobernanza desde lo local.

Como constructos sociales los conceptos democracia, capital social, gobernanza y participación se ven influidos por las visiones del mundo y del contexto que los aprehenden. Por lo anterior, Gómez Díaz (2013) advierte que con base en los paradigmas actuales el elemento que explica los cambios en la concepción de democracia, gobierno y gobernabilidad es el de ciudadanía y sociedad civil, consecuencia de un sistema económico que exige ciertas libertades y derechos para los individuos, pero que a su vez los empodera frente al gobierno y frente a los grupos tradicionales de poder.

El sistema democrático engendra en su interior los mecanismos de participación que promueven el desarrollo integral de sus componentes, los cuales le imponen tensiones vinculadas a la satisfacción pública de necesidades crecientes, lo que provoca la contradicción del sistema, pues promueve libertades y derechos que desde el Estado plantean de manera permanente retos al Estado; sin embargo, da vida también al contrapeso que permite contrarrestar la carga de la satisfacción de las necesidades a través de mecanismos de participación, representación y deliberación pública. En el ámbito educativo, al ser éste un espacio en el que convergen todos y el lugar donde se reproduce en un pequeño espacio la realidad social imperante, se plantea el reto cotidiano de dar cumplimiento a metas y objetivos educativos nacionales, pero desde la perspectiva de lo local —en el nivel comunitario—, a través de la interacción permanente y muchas veces conflictiva de los actores sociales. Lo anterior nos obliga a revisar el concepto de gobernabilidad. Para Prats (2004) un sistema social es gobernable cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisio-

nes colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales.

El concepto de gobernabilidad transita de la eficacia a una idea sustentada en la construcción de la legitimidad del espacio público a través de la representación y la participación. Gómez Díaz destaca que la democracia se sustenta en una visión normativa, como espacio de representación política y desde una perspectiva de comunicación-participación-vinculación que llama políticas públicas. Es en esta última, donde las visiones del mundo se debaten sobre la forma en que los problemas públicos son conceptualizados y la forma en que son incorporados en la agenda pública.

La escuela puede ser entendida como un entorno complejo de crecientes demandas ciudadanas y sociales, en la cual también se vive una creciente competencia política (entre directivos, docentes, padres de familia, integrantes del sindicato y autoridades educativas) que pone en juego permanente la construcción de legitimidad de la autoridad y el logro de los objetivos de la política educativa. En ese contexto, cabe preguntar si el sistema político está preparado para considerar la apertura, en un marco constitucional y legal que genere certidumbre sobre la vigencia, durabilidad y adaptabilidad de las reglas del juego al interior del entorno escolar, abriendo y democratizando el proceso de toma de decisiones en diferentes niveles de política educativa, haciendo uso del capital social para lograr decisiones más consensadas

El capital social permite ampliar el horizonte de la participación (finalmente hace referencia a mecanismos de coordinación compartidos por un grupo o varios que pueden llevar a cabo acciones para el bienestar del mismo) cuando es impulsado y cuando se le facilita su organización desde una perspectiva societal y no estatista. Para el PNUD "governance" significa hoy "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" y son estas prácticas establecidas las que dan sentido al capital social, lo cual supone la participación

del sector privado y de actores individuales, donde la legitimidad es la variable dependiente de una *governance* efectiva (Prats i Catalá, 2004).

La apertura del nuevo espacio de debate público, en el caso de la escuela como un espacio ideal para el contacto (y conflicto) entre actores públicos y privados, abre un nuevo espacio de entendimiento de la democracia: el espacio de participación ciudadana organizada, recíproca y sustentada en la confianza en las reglas del juego. Donde la eficacia gubernamental no se limita al cumplimiento y satisfacción de las necesidades colocadas en la agenda pública y de gobierno, sino en el proceso en el que esas necesidades fueron colocadas en la agenda, en el contexto de muchas visiones en pugna, y en la forma en que se eligió la alternativa de solución, lo cual legitima o no el espacio de toma de decisiones.

La gobernanza debe ser entendida conceptualmente diferente a “políticas públicas” aunque estén afectadas mutuamente. Se refiere a la “metapolítica” y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil (Prats i Catalá, 2004). Para este mismo autor, gobernanza tiene una dimensión estructural, es decir, las reglas del juego que configuran arreglos institucionales; acciones de los actores, los cuales actúan con base en el conjunto de incentivos y restricciones derivadas del marco institucional. Por eso, cabe preguntarnos cuáles son las reglas del juego al interior de la escuela, si son compartidas por todos los actores y si permiten alinear los esfuerzos colectivos hacia metas consensadas.

Desde una perspectiva normativa, gobernanza compromete al liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas colectivos. Prats (2009) concluye que “la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende sólo de la acción de gobierno, sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores” y que “*governance* es el proceso mediante el que solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad”, en un entorno democrá-

tico y donde la participación social y ciudadana da sentido a la gestión de redes de actores.

En un sentido amplio se recurre al término para indicar algo mucho más amplio: forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social que en palabras de Gómez Díaz y Ricardo Uvalle la acción social —individual y pública— desde el espacio público. Kooiman (2005: 182) citados en Santizo Rodall (2011) propone tres medidas para evaluar el desempeño de la gobernanza: la efectividad, la legitimidad y la responsabilidad moral, respectivamente. Esto último nos permite entender los mecanismos de legitimidad y responsabilidad moral compartida al interior de la escuela, siendo ésta un espacio público donde convergen diversos actores que pueden ser organizados en una red temática.

GOBERNANZA EDUCATIVA: LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Según Castillo Montes (2007) la gobernabilidad del sistema educativo se traduce en la capacidad del aparato institucional para atender las demandas y necesidades de educación de la sociedad y en la facultad de solucionar los conflictos que se producen en su interior. La gobernabilidad del sistema se relaciona, en una primera instancia, con la capacidad de gestión institucional y la construcción de consensos básicos en el tema educativo (*idem*).

En México existe la figura de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), éstos fueron diseñados para servir como instancias de participación y coordinación entre los diferentes actores escolares, para mejorar diversos aspectos de la calidad educativa y sus condiciones en las escuelas. Los CEPS deben estar formados por el director de la escuela —quien originalmente fungía como su presidente, pero con el Acuerdo Número 716 en el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en

la Educación del 4 de marzo del 2014 dicha figura recae en un padre o madre de familia—; un docente que, al mismo tiempo, debe ser el representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y un padre de familia —que tiene que ser el presidente de la Asociación de Padres de Familia o bien otro integrante de la comunidad escolar— y demás miembros de la comunidad que se considere pertinente debiendo tener al menos 15 padres de familia en su integración según el acuerdo referido. La introducción de la figura de los CEPS con la Ley de 1993, abrió la posibilidad de colaboración directa en el ámbito micro de cada escuela, a los padres de familia y al resto de la comunidad (vecinos, ONG, etcétera) en la organización escolar.

Para Pérez, Hernández & Reyes (2011) con base en los antecedentes contextuales e histórico-políticos planteados, puede sostenerse que existe una alta posibilidad de que la influencia de los CEPS en la vida de las escuelas se diluya ante las numerosas exigencias burocráticas y de control ya que no responde a la realidad social de los centros escolares. Según dichos autores han fungido más bien y predominantemente, como instancias de mediación formal por parte de las autoridades, que mediadores de las interacciones entre los actores mencionados.

La figura de los CEPS es acorde con una perspectiva sistémica que involucra a todos los actores participantes en el proceso educativo (Pérez Olivo, Alaníz Hernández, & Reyes García, 2011). Los consejos institucionalizan la forma de participación de los padres de familia dentro de la escuela. Su marco normativo asegura mantener un esquema de relaciones dentro de cierta lógica racional, delimita aquellos aspectos donde se permite o no la injerencia de los padres en asuntos de la organización escolar, puntualizando que no deben intervenir en asuntos laborales ni pedagógicos, incorporando a raíz de la Reforma Educativa el concepto de autonomía de gestión de las escuelas.

La autonomía de la gestión escolar supone que en reconocimiento al papel de cada uno de los actores involucrados en el proceso educativo

(incluidos los padres) se oriente bajo el liderazgo directivo la mejora de las instalaciones de los planteles, la compra de los materiales educativos y la resolución de los problemas de operación, a través del impulso a la participación de todos los integrantes, definiendo y limitando el rol de cada actor, en el contexto de la identificación de objetivos comunes, la responsabilidad y la rendición de cuentas, dichas acciones permiten reorientar y organizar la coordinación y relación con las autoridades educativas de los tres órdenes.

La figura de los CEPS es acorde con una perspectiva sistémica que involucra a todos los actores participantes en el proceso educativo (*idem*, 2014). Los consejos institucionalizan la forma de participación de los padres de familia dentro de la escuela a partir de un conjunto de programas (Escuela de Tiempo Completo, Escuela de Calidad, Escuela Segura, Reforma Educativa, entre otros) que incentivan la organización comunitaria asignando recursos para mejoras de infraestructura en el espacio escolar a aquellas instituciones educativas que cumplan con los requisitos marcados por las convocatorias. Sin embargo, debemos ser cuidadosos que la vinculación de los CEPS a programas de mejora de la infraestructura escolar o de apoyos directos, no generen incentivos negativos para que la participación social descansa sólo en el cumplimiento de las exigencias burocráticas que plantea la autoridad para la obtención y el ejercicio de dichos recursos, provocando la posibilidad de sufrir un desgaste al interior de la comunidad en las etapas de organización del CEPS y los proyectos de gasto, así como en su ejecución y comprobación.

La participación de los padres de familia promovida hacia la observancia de los procesos de evaluación a docentes, en la construcción de mecanismos de diálogo entre el centro escolar y la comunidad, así como la formalización de su intervención a través de los CEPS (escolares, municipales y nacional), permite la construcción de un marco para la participación. Esta idea de participación social se vincula con la noción de gobernanza en una lógica de redes de interacción pública-privada que

permite y dirige la acción pública, rompiendo con el esquema tradicional unidireccional burocrático que caracterizaba a la escuela, “la nueva gobernanza toma entonces la forma de coordinación de la acción colectiva más que el de la subordinación imposible de actores” (Aguilar, 2006, citado en (Pérez Olivo, Alaníz Hernández, & Reyes García, 2014), obligando al replanteamiento de la función de supervisión y dirección escolar, pues ahora la inclusión de los padres de familia tiene como consecuencia el hacerlos corresponsables del cumplimiento de metas educativas (en el seguimiento en el hogar de las acciones encaminadas al aprendizaje) y de gestión escolar.

Tanto a nivel de la realidad social del centro escolar como de las concepciones académicas sobre la misma, se reconoce un mayor espacio propio a las acciones que los actores de lo escolar despliegan desde abajo y desde una perspectiva horizontal; sin embargo, el Estado mexicano y su brazo burocrático deben ser capaces de promover los incentivos correctos para la organización social en educación y permitir la construcción de redes cuyo origen, si bien no espontáneo, sí encuentre los incentivos correctos para que todos los actores relevantes se involucren. La Reforma Educativa permite la institucionalización de dicho proceso.

La red de participación en el centro escolar deber ser entendida como herramienta analítica de las relaciones interdependientes de intercambios (formales e informales), institucionalizadas a partir de la implementación de mecanismos de participación como los CEPS y las Asociaciones de Padres de Familia, donde la autoridad (el director escolar y los supervisores), así como los miembros de su comunidad establecen interacciones con otros miembros y organizaciones de la sociedad civil (Santizo Rodall, 2014). En ese sentido, pasar de una red tradicional sustentada en el director y el docente a una en la que participe activamente el padre de familia supone un cambio estructural que debe orientar de manera eficiente los incentivos para la participación de los actores, pues los riesgos van desde el conflicto interno hasta la conformación simulada de los CEPS.

Pérez, Hernández & Reyes (2014) destacan que la promoción de relaciones horizontales no puede darse sólo como un hecho a partir de la apertura de los espacios para la participación. El ideal de mayor participación debe ser compartido y debe ser traducido en beneficios tangibles para los participantes. Asimismo, como advierte Santizo Rodall la política de participación social enfrenta un dilema ya que hay dos valores en conflicto: por un lado, la libertad de acción que se desea otorgar a las escuelas y a sus actores y, por otro, la necesidad del Estado de mantener una coordinación para orientar la política educativa.

La organización tradicional de las escuelas se basa en el consejo técnico, que agrupa a los maestros y al director y recientemente al padre de familia organizado. Con la creación de los consejos escolares de participación social, la organización de la escuela cambia en la medida que éstos se involucran en la toma de decisiones pero, principalmente, en la medida en que los padres de familia participan en las decisiones de las reuniones por grupo escolar y se informe de esos acuerdos en el CEPS (Santizo Rodall, 2014) situación que se logra con su incorporación a las reuniones mensuales de los Consejos Técnicos Escolares con un papel de observador de la función pedagógica, pero también como participante activo en el seguimiento, rendición de cuentas y en la propuesta de solución a las problemáticas comunitarias de infraestructura y de retos sociales de su contexto.

Es necesario transitar a la construcción de una red escolar para la participación social que delimite de manera clara las funciones de participación de cada uno de los actores y lo que realmente está en juego, así como capacitar a directivos y supervisores para la construcción de liderazgos horizontales. Asimismo, se debe clarificar desde una perspectiva federal qué adecuaciones durante su instrumentación podrán llevar a cabo las autoridades educativas estatales y municipales con el objeto de

alinearse a los actores relevantes con base en su contexto socioeconómico y cultural.

En este sentido, como destaca Santizo (2011) la red de política para la participación social tiene que definir varios aspectos de la gobernanza del sector, entre ellos, los límites para la intervención de los padres de familia en lo pedagógico; la capacidad de decisión de las escuelas para alcanzar su objetivo de mejorar el logro educativo; la disponibilidad de recursos de los planteles escolares para realizar sus funciones; las formas de coordinación y comunicación entre éstos y la autoridad del sector para atender problemas que afectan el aprovechamiento educativo cuya solución está fuera del alcance de las escuelas y mecanismos claros para la resolución de los diferentes tipos de conflictos que se presentan en la vida escolar, en todos los casos se deberá clarificar con precisión las capacidades de las autoridades estatales y municipales, entendida la primera no sólo como ejecutor de dicha política, sino en el contexto de diseñador de las adecuaciones, como el interlocutor con los CEPS municipales y escolares y como el ente evaluador del alcance de los mecanismos de participación social. Lo anterior, sensibilizando al resto de actores políticos de que el conflicto en la construcción de los liderazgos naturales será una condición previa y que la función de estados y municipios será el ofrecer los marcos normativos locales (en Tamaulipas hemos socializado el Reglamento para la Constitución, Operación y Funcionamiento de las Asociaciones de Padres de Familia publicado en el periódico oficial de la entidad el 20 de agosto de 2013) que orienten el conflicto hacia la construcción de acuerdos en cada centro escolar que tengan como consecuencia la identificación de objetivos comunes, así como la delimitación de responsabilidades en el éxito de las metas educativas (a este respecto la normalidad mínima escolar da un marco para la búsqueda de puntos en común entre docentes y padres de familia).

CONCLUSIONES

Los mecanismos de participación social en educación en el contexto de facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno (con tendencias contemporáneas de centralización) deben partir del reconocimiento de la realidad de cada entidad, municipio y comunidad. La constitución real de los consejos municipales de participación en educación y reformas a los programas que generan los estímulos de carácter económico y laboral para los actores educativos son los elementos clave para que el Estado mexicano facilite, provoque y oriente las ventajas para la educación de la participación social en educación. De otra manera, seremos testigos de la ficción y simulación, y de cómo los actores se convertirán en vigilantes de sus propios espacios.

Asimismo, resulta importante un proceso de capacitación para los integrantes de la autoridad educativa, así como directivos y supervisores escolares para socializar las ventajas potenciales de la apertura de los espacios de participación en la escuela, más allá de los beneficios previstos en los programas federales para este propósito. Pues en la construcción de redes temáticas el empoderamiento del individuo y la canalización de los esfuerzos a metas comunes pasan por la necesidad de que los actores compartan la misma visión sobre los alcances de participar de manera colectiva. Por último, las entidades y municipios deben pasar de una visión clientelar a ser promotores de los procesos de democracia participativa en la escuela. Si se entiende a la escuela como el motor de cambio de la vinculación de una comunidad con su espacio, los beneficios de una política pública de este tipo rebasarán los límites de la escuela y, por tanto, el número y tipo de actores involucrados.

Lo que la Reforma Educativa 2013 plantea es un modelo de gestión escolar horizontal, que parte del supuesto de la capacidad organizativa y participativa de todos los integrantes. La potencia transformadora de este modelo parte de un supuesto fuerte: padres de familia, docentes y autori-

dades educativas comparten el compromiso por una mejor educación para los niños y jóvenes. El reto de la reforma será dotar a estados y municipios de las capacidades presupuestales para adaptar y proponer programas para la mejora de la gestión escolar que respondan las realidades sociales y económicas de cada una de las regiones del país, pues éstas condicionan las formas y costumbre en los que las comunidades conviven.

FUENTES CONSULTADAS

- AGUILAR, L.F. (1996). "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes". En Hernández, A. *¿Hacia un nuevo federalismo?* (p. 296). México, D.F.: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- ARTEAGA, E. (1998). *Derecho constitucional. México*, México, D.F.: Oxford University Press México.
- CABRERO, E. (2007). *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- CASTILLO, L. (2007). "Gobernabilidad y descentralización educativa". En *S. d. Pública, gobernabilidad y gestión educativa* (pp. 49-40). México, D.F.: Secretaría de Educación Pública.
- PÉREZ, M.A., Alaniz, C. y Reyes, L. (2014). "Críticas a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social". México: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, (pp. 775-799).
- PETERS, B.G. y WRIGHT, V. (1996). "Public Policy and Administration, Old and New". En Goodin, R.E. y Klingermann, H.-D. *A New Handbook of Political Science* (p. 845). Great Britain: Oxford.
- PRATS i Catalá, J. (2004). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual analítico". México: *Revista Instituciones y Desarrollo*, (pp. 103-148).
- SANTIZO, C. (2014). "Gobernanza y participación social en la escuela pública". México: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, (pp. 754-773).

Costo social de la inequidad educativa en México: retos y perspectivas de la Reforma Educativa*

Luis Mario Aguilar y Maya**

*El Proyecto académico que hoy planteamos (...)
Persigue sencillamente que los estudiantes
realmente estudien, que los profesores
realmente enseñen y que los investigadores
realmente investiguen.*

JORGE CARPIZO

*La Revolución es algo que se lleva en el alma,
no en la boca para vivir de ella.*

ERNESTO "CHE" GUEVARA

En México, el rezago educativo ha sido un factor clave para limitar el desarrollo y crecimiento nacional. La Reforma Educativa, implementada a inicios del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, significa nuevas posibilidades para subsanar la vulnerabilidad de la educación a nivel nacional pero también implica varios retos. En este trabajo se analizan las causas de la inequidad educativa en el país, sus impactos y el papel de la reforma. Se concluye la pertinencia y relevancia de la reforma y se proponen ciertas consideraciones socioeconómicas acerca del estado heterogéneo de los municipios y entidades.

Casi al término del año 2014, México se encuentra en un proceso de transición económica. Con un paquete de once reformas impulsado por el presidente Enrique Peña Nieto, se dibuja un panorama a nivel nacional

*Se agradece la colaboración de Silvia Rojas Padilla para la elaboración de este documento.

**Consultor independiente en finanzas públicas.

que —si bien significa nuevas posibilidades de desarrollo y crecimiento— implica retos de muy diversas índoles. En este tenor, la Reforma Educativa no ha estado exenta de debates y cuestionamientos.

Si nos detenemos un momento a reflexionar acerca del contexto educativo del país, seguramente se advierten rasgos diversos y contrarios entre las entidades federativas, los cuales sólo pueden emanar de una condición de polarización a nivel nacional e incluso estatal. La complejidad analítica de esta situación deviene de la mezcla de factores económicos, sociales, institucionales, políticos y jurídicos que convergen y la matizan. Así, las deficiencias educativas a nivel nacional no pueden deducirse solamente de un financiamiento desigual entre las entidades federativas, a pesar de que éste contribuya en cierta medida a su explicación.

El nivel de pobreza a nivel nacional también juega un papel crucial debido a que significa una restricción a la cobertura de necesidades básicas. No obstante, la mayoría de los debates excluyen factores socioeconómicos específicos, como el nivel de estudios de los padres, los cuales se ha demostrado que determinan directamente la formación educativa de un individuo. Así, la maximización del alcance y posibilidades de la Reforma en materia Educativa implica conocer y partir de la condición actual de la educación en el territorio, aceptarlo como un tema multifactorial con fortalezas y debilidades, para poder encontrar oportunidades tangibles para sanear estas disparidades.

A sabiendas de esto, el papel del Estado se vuelve aún más complejo y determinante. A pesar de que, desde hace ya varios años, la educación ha sido un tema prioritario en la agenda pública y el uso de los recursos públicos ha sido objeto de múltiples estudios, aún queda terreno por explorar. Las cifras muestran que, del año 1990 a 2012, el gasto público destinado a la educación en México aumentó en 2,695.7 por ciento; mientras que el gasto público total per cápita en el mismo rubro y periodo lo

hizo en 2'033.7 por ciento.¹ Al observar estos números, se evidencia que el debate, muy probablemente, no debería limitarse a cuestionar la cuantía de recursos sino más bien en impulsar y fortalecer del control y monitoreo del uso de estos recursos a nivel federal y estatal.

Es así como la Reforma Educativa, a pesar de no ser la pieza única para alcanzar niveles educativos que compitan con los países más desarrollados, es una herramienta fundamental para propiciar la igualdad de oportunidades educativas en todo el país, lo cual —inevitablemente— podrá suavizar la polarización del ingreso al ensanchar el acceso al mercado laboral y, a su vez, permitir el acceso a los servicios básicos para alcanzar un desarrollo integral de la sociedad. Esto visto en términos macroeconómicos podrá construir una vía para que el país alcance mejores niveles de competitividad a nivel internacional.

LA EDUCACIÓN COMO TEMA GENERACIONAL

Casi de forma paradigmática, el desarrollo se dimensiona como una pieza fundamental para el bienestar de la población. Sin embargo, es crucial reconocer que —a consecuencia de múltiples restricciones económicas y sociales— no es congruente esperar que el desarrollo llegue a todos los rincones del país al mismo ritmo. Así, en términos muy amplios, “la marginación es un fenómeno (...) del [mismo] proceso de desarrollo”² y su origen, entonces, es estructural e implica —en el corto, mediano y largo plazo— menores posibilidades de progreso social.

Es en este punto donde las políticas públicas se convierten en la herramienta más eficaz del gobierno para perseguir el desarrollo sustentable de la sociedad y dar un apoyo enfático a las zonas rezagadas. Su implementación tiene por objetivo la puesta en marcha de un proceso que

¹Franco, J. (2013). “¿Por qué es importante diseñar políticas públicas con método?”. En *Diseño de políticas públicas*, 2a ed. México: IEXE, p. 67.

²Ávila, J. (2003). *Marginación y rezago educativo en México*. México: INEE. Colección Cuadernos de Investigación.

permanentemente permita la “ampliación de capacidades de los individuos y crear capital humano que disfrute de una vida digna y —a la vez— no comprometa el patrimonio de futuras generaciones”.⁴

El Plan Nacional de Desarrollo, en conjunto con programas sectoriales, especiales y regionales, son documentos que buscan —precisamente— que las personas asuman una participación social plena, libre y educativa² para lo cual se debe asegurar la cobertura de sus necesidades básicas y protección ante condiciones adversas. El desarrollo nacional y regional, inevitablemente, incide en el fortalecimiento del tejido social, contribuye al incremento de la productividad de los individuos y desemboca en mejores oportunidades de empleo y mayores ingresos. En consecuencia, se reduce la pobreza y se dispara un crecimiento y desarrollo que se sostienen por sí mismos.

A pesar de estos esfuerzos, actualmente el panorama del país es el siguiente:

	<i>Rural</i>				<i>Urbana</i>			
	<i>Porcentaje</i>		<i>Millones de Personas</i>		<i>Porcentaje</i>		<i>Millones de Personas</i>	
	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>
Población en situación de pobreza	64.9	61.6	17.2	16.7	40.4	40.6	35.6	36.6
Población con al menos una carencia social	93.8	93.5	24.9	25.4	68.2	68.2	60.0	61.4
Rezago educativo	33.9	32.4	9.0	8.8	16.7	15.3	14.7	13.7
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	34.9	32.7	9.3	8.9	14.7	16.2	12.9	14.6

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

⁴Aguilar, J. (2003). *Marginación y rezago educativo en México*. México: INEE. Colección Cuadernos de Investigación.

²Aguilar y Maya, j. (2014). “Perspectiva histórica financiera de la CONALITEG: comportamiento presupuestario e impacto económico”. En *Los libros de texto gratuitos: Una política de Estado en México. Perspectiva de medio siglo*.

Resulta trascendente observar como en las zonas rurales, el porcentaje de población en situación de pobreza alcanza niveles alarmantes que exceden el 60 por ciento y en las zonas urbanas alcanza un 40 por ciento; mientras que el rezago educativo supera el 30 por ciento y 15 por ciento, respectivamente. Esto significa, muy probablemente, que de ese 60 por ciento y 40 por ciento de población en situación de pobreza casi la mitad son individuos con rezago educativo en el caso rural y poco más de un tercio en el caso de las ciudades. Así, a pesar de que la evidencia empírica no asocie inmediatamente al ingreso con la educación, se puede observar que, indudablemente, la pobreza y el rezago educativo se vinculan por varias vías.

Uno de los factores que con mayor frecuencia se excluye en publicaciones acerca de los resultados, rendimiento y conclusión educativa de un individuo es el nivel educativo y cultural de los padres. Alice Sullivan y Matt Brown,³ en un estudio publicado por el Instituto de Educación de la Universidad de Londres concluyeron que la educación de los padres es un factor que incluso pesa más que el propio nivel económico. Esta idea sostiene, entonces, que más que una cuestión de ingresos —la educación es una cuestión cultural.⁴

El mercado laboral exagera esta problemática debido a que se rige por exigencias estandarizadas a nivel global, contratan trabajadores mejor calificados, lo cual polariza el mercado. Así, las carencias y vulnerabilidad educativas de esta generación pesarán y, más aún, limitarán a la siguiente.

CONTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA MOVILIDAD SOCIAL

Actualmente, la dinámica a nivel internacional ha abanderado al conocimiento y la innovación como los factores claves para alcanzar mayores

³Sullivan, A. y Brown, M. (2013). "Social Inequalities in Cognitive Scores at Age 16: The Role of Reading: GLS". *Working Papers*.

⁴Lozano, A. (Noviembre 25, 2014). *Factores personales, familiares y académicos que afectan al fracaso escolar en la educación secundaria*. Sitio web: http://investigacion-psicopedagogica.org/revista/articulos/1/espanol/Art_1_4.pdf

niveles de competitividad y productividad.⁵ De acuerdo con estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un año adicional de escolaridad incrementa el PIB per cápita en un país entre el 4 y 7 por ciento.⁶

Resulta natural pensar que una sociedad educada está formada por individuos, capital humano, que contribuyen a mejorar y transformarse a sí misma, obtener mejores ingresos y generar un desarrollo sostenible, así como una sociedad más justa y participativa.⁷ Es por esto que el Estado debe proveer educación y catalogarla como un derecho universal, lo cual coadyuve a alcanzar una mayor equidad en las oportunidades laborales y de vida para los individuos.

De acuerdo con el documento *Educación para la movilidad social*, las posibilidades de movilidad social de un individuo están íntimamente relacionadas con el estatus socioeconómico heredado por sus padres. De este modo, el alcance educativo de los padres actúa como causa de la determinación del ingreso de una familia y la riqueza que puede acumular a lo largo del tiempo; es decir, la educación juega el papel más importante al momento de determinar el poder adquisitivo de una persona a lo largo de su vida. Es por esto que debe enfatizarse la cobertura y calidad educativa ya que “es el mecanismo más importante a través del cual los hijos de padres pobres (probablemente poco educados) pueden acceder a mejores niveles de vida”.⁸

⁵Narro, J., Martuscelli, J. y Barnaza, E. (2012). *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM. Sitio web: <http://www.planeducativonacional.unam.mx>

⁶Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2009). *Perspectivas económicas de América Latina*.

⁷Hernández, A., González, J. y Sánchez, R. (2013). *Movilidad social y acceso a la educación superior pública en México*. Diciembre 9, 2014. Sitio web: <http://www.congresouniversidad.cu/revista/index.php/congresouniversidad/article/view/214>

⁸Educación para la movilidad social. (2007). *Oportunidades en América Latina*. Caracas: Oficina de Políticas Públicas y Competitividad Corporación Andina de Fomento, p. 318.

MAYOR GASTO EN EDUCACIÓN SIN CORRESPONDENCIA CON LOS RESULTADOS ALCANZADOS: EL REZAGO EDUCATIVO

El informe “Equidad, desarrollo y ciudadanía” publicado por la CEPAL declara explícitamente que “las diferencias en los logros educativos constituyen el factor más determinante de las desigualdades y el acceso al bienestar”. Paul Krugman, en el Coloquio “Los Trabajadores en el Bicentenario”, señaló que México ha sido incapaz de alcanzar un crecimiento sostenido, justamente, a causa de los niveles de desigualdad y contrastes económicos. Así, las políticas de apertura y estabilidad económica no pueden potencializarse debido a la mala calidad educativa de la población.

En este punto surge un cuestionamiento inevitable. Si el gasto en educación ha incrementado desde hace varias décadas, ¿por qué no se alcanzan los resultados educativos deseados? La educación en México no alcanza los niveles de calidad de otros países y, más aún, todavía no puede llegar a todos los rincones del país.

El Dr. José Luis Ortiz Rosales, profesor investigador del Tecnológico de Monterrey, campus Querétaro, señala que “una de las razones de la mala calidad educativa de nuestro país es que el SNTE ha mantenido a través de los años como prioridad, la defensa de prácticas corporativas e intereses personales y de grupo en detrimento de la calidad educativa”.⁹ Sin duda esta es una opinión que toca una fibra sensible de la estructura educativa en el país y que no es material de este trabajo pero sirve de punto de partida para remitirse a los datos duros. El incremento en el monto total de recursos destinado a la educación no puede incidir en un aumento en la calidad de ésta debido que una gran proporción se destina al pago de salarios —gasto corriente— y no al mejoramiento de infraestructura ni calidad educativa.¹⁰

⁹Sitio web: <http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dr.+jose+luis+ortiz+rosales/op%2814feb12%29joseluisortiz>

¹⁰El informe Panorama Educativo 2014 señala que, en México, más del 86% del gasto en educación primaria es asignado a los salarios de los maestros, lo que significa la pro-

En promedio, a México le representa un costo de USD 23,913, educar a cada alumno entre los 6 y 15 años. A pesar de que este nivel no resulta altamente competitivo a nivel internacional, el problema deviene en algo que en teoría es muy simple pero en la práctica no: la distribución equitativa. Un adecuado nivel de recursos a nivel nacional es sólo el primer paso para alcanzar mayores rendimientos académicos a nivel social.

En México la diferencia en el índice de calidad de los recursos educativos entre escuelas socio-económicamente aventajadas y en desventaja es la más alta de toda la OCDE y la tercera más alta de todos los participantes en PISA, reflejando altos niveles de desigualdad en la distribución de recursos educacionales en México.

Más aún, en este mismo informe de la OCDE, señala que, a pesar de que en México se considera obligatoria la educación pre-escolar, el 10 por ciento de los jóvenes de 15 años no obtuvieron educación pre-escolar y 19 por ciento de ellos sólo lo hicieron por un año o menos. Estos jóvenes comparten el hecho de provenir de una familia con un bajo nivel socio-económico.

Así, el incremento anual del gasto público en educación no ha detonado al desarrollo y, más aún, no puede hacerlo si no se concentra en las diferencias que permean al territorio nacional. Se debe optar por un enfoque que tenga como prioridad la mitigación de la condición de inequidad en el ingreso y en el acceso a la educación básica.

Para ilustrar rápidamente la gravedad de la polarización del ingreso en México, se utiliza el coeficiente de Gini para México —éste mide la extensión en la cual el ingreso de una economía se desvía de una distribución perfectamente equitativa. En el país, este coeficiente se ha mantenido en niveles del 45-50 por ciento en los últimos 30 años, aproximadamente, lo cual nos ubica como uno de los países más inequitativos del

porción más alta de todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). <http://razon.com.mx/spip.php?article228719>

mundo.⁴⁴ Es más que claro que se requiere atender esta situación para propiciar oportunidades educativas más justas, partiendo de mayor acceso a los servicios básicos.

El gasto en educación, sin embargo, tiene otra cara. Las considerables tasas de reprobación de los estudiantes implican un costo, no sólo social sino, verdaderamente económico. PISA ha concluido que reprobado uno o más años escolares no sólo implica la prolongación de un costo por mantener al estudiante en la escuela sino que también conlleva su postergación en la entrada al acceso laboral. Así, el rezago educativo es sólo la expresión de un vasto número de causas que afectan el desarrollo personal de los individuos y, por ende, restringen el propio desarrollo a nivel nacional.

ENTIDADES FEDERATIVAS CON MARGINALIDAD EDUCATIVA EXTREMA

A lo largo de todo este trabajo se ha aducido la notoria heterogeneidad que existe en el país. Para cuantificar y ejemplificar esta aseveración se puede partir de algunos indicadores. El Índice de Marginación elaborado por la Conapo, por ejemplo, resume el grado de exclusión social, rezago y privación de bienes y servicios de determinados contingentes de población.

Entre las variables que configuran a este índice, se encuentran algunas de carácter educativo como el porcentaje de población de 15 años o más con analfabetismo, así como el porcentaje de población de 15 años o más que no concluyeron la primaria. Además contempla factores como disponibilidad de servicios básicos en las viviendas y el nivel de ingreso. Resultado de estas estimaciones, se concluye que los cinco estados con mayor grado de marginación son: Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla. No obstante, limitándose al análisis de las variables educativas, Puebla intercambia su lugar con el estado de Michoacán, quedando sin cambios los otros cuatro estados.

⁴⁴World Bank, Development Research Group. Sitio web: <http://www.indexmundi.com/facts/mexico/gini-index>

Cuadro 1
Entidades federativas con marginalidad educativa extrema

<i>Entidad federativa</i>	<i>Población total</i>	<i>% Población de 15 años o más analfabeta</i>	<i>% Población de 15 años o más sin primaria completa</i>	<i>Índice de marginación</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Lugar que ocupa en el contexto nacional</i>
Guerrero	3'388,768	16.82	31.60	2.53246	Muy alto	1
Veracruz	7'643,194	11.50	28.87	1.07546	Alto	4
Oaxaca	3'801,962	16.38	33.85	2.14624	Muy alto	3
Chiapas	4'796,580	17.91	37.13	2.31767	Muy alto	2
Michoacán	4'351,037	10.25	29.19	0.52584	Alto	8
Nacional	112'336,538	6.93	19.93			

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

De forma más explícita, conviene delimitar el significado del rezago educativo y vincularlo con estos datos para poder dilucidar sus consecuencias. De acuerdo con el documento Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional, el rezago educativo acumulado es la condición de atraso en la que se encuentran las personas que, teniendo 15 años o más de edad, no han alcanzado el nivel educativo que se considera básico, que en México son los estudios de secundaria.¹² Así, en el cuadro 2 se pueden observar que en las cinco entidades federativas más vulnerables —prácticamente en todos los aspectos—, el rezago educativo abarca desde un 25.8 por ciento hasta 33.5 por ciento de la población total.

Los números cobran aún más sentido si se ponen en contexto con la situación de distribución del ingreso en estas entidades debido a que el rezago educativo actúa como causa y consecuencia de la capacidad adquisitiva. El coeficiente de Gini de estos cinco estados se presenta en el cuadro 3.

¹²Narro, J., Martuscelli, J. y Barnaza, E. (2012). *Plan de diez años...Op. cit.*

Cuadro 2
Población con rezago educativo por entidad, 2012
(Porcentaje)

Chiapas	33.5
Veracruz	25.8
Oaxaca	27.7
Michoacán	26.1
Guerrero	26.8

Fuente: Elaboración propia con las estimaciones del CONEVAL 2010, 2012.

Cuadro 3
Coeficiente de Gini según entidad federativa, 2010-2012

<i>Entidad federativa</i>	<i>Valor</i>	
	<i>2010</i>	<i>2012</i>
Chiapas	0.541	0.535
Michoacán	0.489	0.472
Oaxaca	0.509	0.511
Guerrero	0.516	0.533
Veracruz	0.533	0.493

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Por si fuera poco, aunado al grave problema de rezago educativo y altos niveles de pobreza e inequidad del ingreso, en estas entidades existen graves conflictos políticos al interior que obstaculizan la consecución de una solución a estos problemas y se muestran renuentes a la adopción de la Reforma Educativa. En Oaxaca, por ejemplo, la sección 22 de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) asegura que las reformas hechas a los artículos tercero y 73 de la Constitución Política buscan privatizar la Educación Pública y expropiar la garantía laboral de los trabajadores de la educación. En contraste, la sección 59 del SNTE, igualmente al interior de Oaxaca, se opone a la

sección 22 debido a que esta última apoya la reforma y la cataloga como un “gran salto para el país”.⁴³

Desde finales de julio de 2014 hasta el día en que se escriben estas líneas, la sección 22 se encuentra en paro en el Zócalo de la Ciudad de México, mientras que la sección 59 ha decidido —en conjunto con los padres de familia— sustituir a los profesores ausentes en los salones de clases. El conflicto se ha agudizado y prolongado debido a que, de acuerdo con el líder del SNTE en Oaxaca, la sección 22 ha presionado al Instituto Estatal de Educación Pública del estado para no entregar certificados a mínimo 5 mil estudiantes que cursaron sus materias con docentes de la sección 59.⁴⁴

Como parte de su protesta a la Reforma Educativa, la sección 22 elaboró una iniciativa de Ley de educación para el estado de Oaxaca, la cual rechaza la aplicación de la Reforma Educativa y constituye un anteproyecto estatal. De hecho, en este estado no se armonizaron las leyes locales con los lineamientos de la Reforma Educativa, cuyo plazo venció en marzo del presente año.

Resulta preocupante observar que las entidades con mayor rezago educativo sean el epicentro de estos conflictos políticos cuyas aristas actúan en detrimento de la propia causa que dicen defender: la educación. La iniciativa presentada por esta sección de la CNTE revierte el avance de una reforma que pretende romper con la inercia de los malos resultados que se observan en esta entidad. Evidentemente, si se siguen tomando las mismas acciones, se obtendrán los mismos resultados.

En un artículo con fecha del 26 de marzo en el periódico Reforma, Sergio Sarmiento explica que la sección 22 en su iniciativa educativa estatal pide que “se otorguen plazas magisteriales de forma automática”, es decir, sin concurso para los egresados de las escuelas normales que esta sección controla. Asimismo, exige que se “mantenga el derecho de

⁴³Meza, A. (Marzo 20, 2014). *La lucha entre la sección 22 y la 59 en Oaxaca* (parte 1).

⁴⁴*Idem.*

los maestros a faltar a clases para asistir a manifestaciones y bloqueos [y] se niega a la aplicación de un censo que rebelaría cuántos maestros realmente dan clases y cuántos sólo se presentan a cobrar”.¹⁵ “En el ciclo escolar 2013-2014 [los profesores de la sección 22 de la CNTE] faltaron a clases durante 4 meses” y “desde hace meses mantienen tomado el centro de Oaxaca, lo que ha causado severos daños a los comerciantes y hoteles”.¹⁶

Así, México no sólo requiere que se atiendan con urgencia los problemas socioeconómicos de las familias y que el Estado se comprometa a poner todo su empeño en cubrir las necesidades básicas de su población. Se necesita con urgencia que el país se concentre en un trabajo en equipo que no vea por intereses particulares. En materia Educativa, es evidente que se requiere luchar por mayor cobertura y mayor calidad y para alcanzarlo —por más sorprendente que parezca— no se requiere una receta mágica; a *grosso modo* un sólido sistema educativo necesita escuelas con buena infraestructura, maestros preparados y alumnos en las aulas.

REFORMA EDUCATIVA: ¿DETONADOR DE LA EQUIDAD?

Uno de los temas más relevantes que el presidente Enrique Peña Nieto tocó en su segundo Informe de Gobierno fue la Reforma Educativa. Explicó que entre los beneficios que se esperan obtener a partir de esta reforma está “la garantía del Estado de la gratuidad y calidad de la educación obligatoria que se imparte en el país, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la ido-

¹⁵*Idem.*

¹⁶Anda, C. (Agosto 26, 2014). *Controversia Constitucional*. Diciembre 9, 2014. Sitio web: http://www.consejerofiscal.com/wp-content/uploads/2014/08/26ago14-Controversia_Constitucional.pdf

neidad de los docentes y los directivos, apoyen el máximo logro de aprendizaje por parte de los educandos”.⁴⁷

La reforma, aunada a otros programas ya existentes, busca revertir la tendencia de vulnerabilidad educativa nacional. Programas como el Libro de Texto Gratuito constituyen un recurso para atenuar la desigualdad y para fortalecer la productividad de la economía, para preservar el patrimonio natural y cultural, sentar las bases para el desarrollo de capacidades básicas que se traduzcan en mayor productividad y, por ende, faciliten el acceso al mercado laboral.

De acuerdo con el secretario de Educación, Emilio Chuayffet Chemor, la reforma “no significa nada más que tres cosas: que el alumno tenga todo lo necesario para aprender; que el maestro disponga de los elementos para que su misión de enseñar la cumpla perfectamente; y que los padres de familia y la sociedad vuelvan a creer en el gran poder renovador de la educación”.⁴⁸

Se estima que el costo de implantación de esta reforma asciende a 9 mil millones de pesos debido a que se requiere, entre otras cosas, la creación de nuevos organismos reguladores. Asimismo, el Instituto Nacional de Evaluación (INEE) recibirá alrededor de 363 millones de pesos para realizar la nueva evaluación docente y el programa de desarrollo profesional docente, recibirá 453 millones y 8,567 millones para el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo.⁴⁹ En términos generales, la reforma establece reglas para el ingreso y ascenso de la planta docente a través de concursos y evaluaciones a nivel nacional. Así,

⁴⁷*Diario Oficial de la Federación*. “DECRETO por el que se reforman los artículos 30 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Consultado diciembre 8.

⁴⁸Animal Político. (Agosto 15, 2014). “Estos son los tres beneficios que traerá la Reforma Educativa, según EPN”. Diciembre 8, 2014, recuperado de *Animal Político*. Sitio web: <http://www.animalpolitico.com/2014/08/estos-son-los-tres-beneficios-que-traera-la-reforma-educativa-segun-epn/>

⁴⁹Padilla, L. (Septiembre 9, 2013). *La Reforma Educativa, la propuesta ‘más costosa’ de Peña Nieto*. Diciembre 8, 2014, recuperado de CNN México. Sitio web: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/09/09/la-reforma-educativa-la-propuesta-mas-costosa-de-pena-nieto>

se inserta un filtro cualitativo para ejercer esta profesión. En segunda instancia, la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa es un paso crucial para atender a las zonas con rezago educativo y subsanar las carencias en la educación básica y media superior de forma eficiente. Finalmente, al ampliar los programas de apoyo a las escuelas y fortalecer la autonomía de la gestión de éstas permitirá ocuparse y corregir problemas específicos de forma más inmediata.

¿CUÁNTO FALTA PARA ATENUAR LA INEQUIDAD EDUCATIVA?

De acuerdo con el Coneval, a nivel nacional existen —a grandes rasgos— seis factores que contribuyen a la intensidad de la pobreza. El primero de ellos es el rezago social, factor que incide entre el 10 y el 20 por ciento. El resto de los factores se refieren a carencias por acceso a la seguridad social, servicios básicos en la vivienda, servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y alimentación. En primera instancia es crucial que se sigan concentrando esfuerzos para sanear estas deficiencias. Una familia cuyas necesidades básicas están cubiertas tendrá mayores probabilidades de velar por la educación de los hijos.

Si bien ya se ha visto que México es uno de los países que destina una mayor proporción de su gasto público a la educación (22 por ciento), ¿por qué no se obtienen buenos resultados? Expertos sostienen que México no requiere más fondos para mejorar al sector educativo sino mayor transparencia. Esto debido a que la corrupción y la politización de la educación impiden que los recursos se aprovechen de forma adecuada. Así, la reforma da un paso muy importante al insertar la rendición de cuentas en este ámbito para conocer cuántos maestros hay en el sistema público, su sueldo y su desempeño.²⁰

Si se alcanza una mayor transparencia, se puede aspirar a reconstruir el deteriorado sistema educativo. Los fondos se podrán distribuir

²⁰Vargas, I. (2014). *¿Qué necesita México en educación?* Diciembre 9, 2014.

de forma más eficiente y atender los problemas más urgentes, enfocándose en las entidades y municipios más rezagados. Por otro lado, la educación es crucial para construir un camino viable de crecimiento económico por las mayores oportunidades de innovación que conlleva. Asimismo, una sociedad educada podrá tomar decisiones con mayor información que permitan consolidar la vía democrática del país. Así, la educación se vuelve el punto central para alcanzar los beneficios —prácticamente— en todos los ámbitos a nivel individual, micro y macroeconómico. En un México que demanda transparencia absoluta en el uso de los recursos públicos, cualquier opacidad es inadmisibles; la pretensión de ciertas facciones del gremio educativo de no rendir cifras públicas de sueldos y padrón de maestros es por definición inaceptable. El Estado mismo está obligado a publicar montos y destino del gasto público. Más aún, si se observan los mediocres resultados de la educación, se vuelve un asunto de urgencia la reversión de estos actos que detienen el desarrollo de las nuevas generaciones.

COMENTARIOS FINALES

Si bien la aplicación de la Reforma Educativa tiene el reto de ser más clara en el camino que tomará para alcanzar sus objetivos, significa el primer paso para recuperar la rectoría educativa del Estado e incrementar los estándares de calidad de la educación. México se encuentra en momento económico importante, en el cual se debe romper con la inercia de un crecimiento y desarrollo por debajo de su potencial.

La atención a los grupos socioeconómicos más vulnerables en el tema de la educación, representa el ímpetu necesario para incrementar las capacidades de las personas, posibilitar su acceso al mercado laboral y con ello obtener mayores ingresos, lo cual incidirá en un desarrollo económico autosustentable. El conocimiento es la clave de la innovación e incrementa la competitividad y productividad a nivel internacional. Así, los

malos resultados de la educación en México es una tema que —irremediablemente— implica una marginalidad ancestral; es decir, que se transmite de padres a hijos. Si no se toma un camino distinto, si se obstaculizan iniciativas como la Reforma Educativa se puede predecir que el panorama muy difícilmente cambiará.

Así, a pesar de que se haya clasificado —en algunos foros— a esta reforma como “incompleta” debido a la falta de inclusión de puntos de vista académicos y una exposición clara de vías para alcanzar sus objetivos, es una pieza clave para atender la situación de asimetría, inequidad y rezago educativo. Recordemos que un país con un sistema educativo sólido requiere de la conjunción de acciones entre todos los sectores de la población: Estado, profesores y familias. A pesar de no ser un tema sencillo de tratar, por las múltiples caras que lo conforman, es importante comenzar con acciones concretas a atender lo más urgente. Es ahí donde la Reforma Educativa se ubica y sostiene como una de las acciones más relevantes del gobierno en curso.

FUENTES CONSULTADAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía. Segunda Conferencia Regional de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Santiago de Chile, mayo 2000.

Educación para la movilidad social (2007) en *Oportunidades en América Latina Oportunidades en América Latina*, Caracas: Oficina de Políticas Públicas y Competitividad Corporación Andina de Fomento, p. 318.

PADILLA FAJARDO, L. (Septiembre 9, 2013). “La Reforma Educativa, la propuesta ‘más costosa’ de Peña Nieto”, *CNN México*. Consultado el 8 de diciembre, 2014, de <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/09/09/la-reforma-educativa-la-propuesta-mas-costosa-de-pena-nieto>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 11.

<http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dr.+jose+luis+ortiz+rosales/op%2814feb12%29jose+luis+ortiz>

<http://razon.com.mx/spip.php?article228719>

Los retos del financiamiento de la Educación Básica: el origen y el futuro

David Colmenares Páramo*

Dedicado a Nicole y David Horacio, que se casan al concluir este ensayo.

Las transferencias de recursos federales condicionadas al financiamiento de acciones de política social, representan una parte sustantiva de los ingresos de las entidades federativas, destacando por su monto los recursos del Ramo General 33, particularmente los destinados al financiamiento de la educación pública en su nivel básico y normal, a través del FAEB. Las Aportaciones forman parte del gasto programable, nunca pierden su naturaleza federal y están condicionadas a acciones determinadas, como salud, educación, política social, infraestructura social, apoyo financiero, seguridad, entre otras, destacando por supuesto y por su monto, los destinados a educación básica y normal. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, representan desde 2009 a la fecha, un poco más de tres quintas partes (63.2 por ciento), de los recursos del RG33. Si le agregamos otras transferencias condicionadas, como los subsidios, caso específico del Seguro Popular, sigue representando, el 40 por ciento de las transferencias condicionadas.

Junto con las participaciones, que son recursos de naturaleza distinta, a saber gasto no condicionado y no programable, recursos que las entida-

*Contralor Interno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

des federativas asumen como propios y así se contabilizan. Ambos conceptos, integran el gasto federalizado.

Destacando más la importancia presupuestaria del FAEB, aun sumando las participaciones y las aportaciones, sigue representando alrededor de una cuarta parte del gasto federalizado. Por eso recibe atención tanto en su evolución, como en su fiscalización. Importancia que no se limita por supuesto a lo presupuestal, la madurez del sistema educativo, es central en cualquier política de desarrollo.

Un ejemplo más, la importancia estratégica y financiera del gasto federalizado, ha hecho que las auditorías al mismo, signifiquen más del 55 por ciento de las que se realizan en la Auditoría Superior de la Federación, cifra que tiende a crecer. Por su parte el FAEB representa más de tres quintas partes del presupuesto revisado, incluyendo los recursos del Ramo 25, que financian los servicios educativos en el D.F.

Este Fondo se crea en 1998 en el Ramo 33 del PEF, cuando se agrupan diversos conceptos que ya aparecían en el PEF como gasto programable, y se incorporan a la Ley de Coordinación Fiscal como Capítulo V, siempre en contradicción con la naturaleza de la misma, como producto del Pacto Fiscal establecido a partir de 1980, cuando las entidades federativas aceptan dejar en suspenso o no aplicar diversas facultades impositivas como el ISR o los impuestos al consumo, recibiendo a cambio participación de la recaudación federal, lo que se llama gasto no programable

ANTES DEL FAEB

Empieza desde la reforma del artículo tercero constitucional en 1946, cuando se amplían las oportunidades educativas para la población al incluirse la educación integral, científica y democrática; sin embargo, esto no significó fortaleza para el sistema educativo, ya que se incrementaron los índices de deserción y los de rezago educativo.

A finales de los años 50, se aprueba el Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación, el cual incluyó la creación de cuatro escuelas normales regionales, la apertura gradual de plazas magisteriales, la construcción de nuevos espacios educativos y el incremento de mobiliario y equipo de trabajo, así como la distribución de texto gratuitos en las primarias de todo el país.

Hacia 1973 con el fin de diversificar los servicios educativos y reformar los planes de estudio, se promulga la Ley Federal de Educación en sustitución a la Ley Orgánica de Educación Pública. Esta Ley definió a la educación como una institución del bien común, en la cual toda la población podía recibir educación con las mismas oportunidades. A pesar de ello, el panorama no era atractivo: la educación preescolar presentaba grandes desigualdades entre los diferentes sectores de la población y en los primeros años de primaria se encontraban bajos índices de eficiencia. Por ello, a finales de los años setenta, se puso en marcha el Programa “Educación para Todos”, con objeto de atender a todos los niños mexicanos con rezago educativo.

Ya en 1983, se presentó el Programa Nacional de Educación, Recreación, Cultura y Deporte, con objeto de establecer la obligatoriedad de un año de educación preescolar a todos los niños de cinco años de edad, elevar la calidad en todos los niveles educativos y racionalizar el uso de los recursos disponibles para ampliar el acceso a los servicios de educación, principalmente a grupos y zonas de mayor marginación. Asimismo, se establecieron medidas de desconcentración en la educación básica y normal que ayudarían a una mejor coordinación entre los gobiernos locales y el federal.

A partir de lo anterior, se crean, mediante convenios, en las entidades federativas consejos de educación con representación de las autoridades federales, estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); estrategia que tenía como finalidad transferir los servicios educativos (niveles preescolar, primaria, secundaria y normal) del Gobierno Federal a los gobiernos de los estados.

Finalmente en 1992, se suscribe el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en el que se determinan las respectivas responsabilidades de la operación y administración de la educación básica y normal por parte del Gobierno Federal, los estados y el SNTE, previo intento de rechazo en algunas entidades federativas, por los responsables de las finanzas. Se transfieren los inmuebles escolares y de oficinas; el mobiliario; el personal docente, administrativo y de servicios; así como los recursos financieros operados hasta entonces por la Federación para la prestación de estos servicios, en suma los servicios administrativos.

Derivado del ANMEB, se delegó a los estados la operación del Sistema de Educación Básica, con la “figura” de patrón sustituto, iniciándose un proceso de “doble negociación”, manteniéndose el control sindical de las estructuras administrativas en los estados, destacando el caso de Oaxaca, donde las áreas sustantivas del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) fueran cedidas a la parte gremial y al dejar a las entidades federativas la “segunda negociación, esto es la de las prestaciones, se generaron déficit crecientes en las entidades federativas, además de un trato desigual a las mismas, como los recursos de Carga Elevada Educativa, para siete entidades en esa situación, pero no se ha reconocido nunca el esfuerzo de algunas como Durango, ni Tabasco, que destinan más de una tercera parte del equivalente de sus participaciones a educación básica, como Nuevo León, Chihuahua, el Estado de México, Baja California, Jalisco y dos más. Es necesario precisar que el FAEB no es concurrente, y que el gasto estatal deriva de la existencia de sistemas de educación estatal en un parte importante de los estados, excepto casos notables, como Oaxaca y el DF por razones diferentes, pero es básico tener presente la no concurrencia.

Adicionalmente la forma en que se realizó la desconcentración educativa implicó, una ausencia absoluta de transparencia y rendición de cuentas de los recursos desconcentrados a las entidades federativas, al no contarse con expedientes “técnicos” de los recursos humanos, materiales y financieros que les fueron transferidos.

La desconcentración nació viciada de origen, lo que se tradujo en tres “expedientes de recursos humanos”: el de la SHCP en base a un “analítico de plazas” reconocidas en 1992; la SEP en respuesta al crecimiento natural del sistema generó otro analítico de plazas que no encuentra su correlación con la asignación presupuestal; y el de las entidades federativas, con diferentes condiciones, partiendo de la base de los que tienen un sus sistema estatal de educación pagado con recursos propios muy amplio, las que tienen uno pequeño y las que no lo tienen.

Un intento fallido de origen del acuerdo de 1992, fue la intención del proceso de desconcentración de llevar la administración educativa a nivel municipal, lo cual sólo generó una reacción gremial que dio origen a la doble negociación salarial que además de generar conflictos políticos y sociales, conlleva a cargas financieras adicionales, tanto para la federación, como para las entidades federativas, como observamos en la reiterada observación de los días adicionales comprometidos con las secciones sindicales.

En muchos estados, la homologación de los sistemas estatales provocó y provoca conflictos que conllevan también a cargas financieras adicionales para homologar los beneficios, desde 1993.

Como ha señalado Nemesio Ibañez Aguirre (Retos y avances en materia Educativa en Oaxaca. Agosto de 2013), por la parte educativa, el diseño y desarrollo centralizado de los planes y programas educativos, conlleva también que al interior de las entidades federativas se generen situaciones conflictivas básicamente en dos vertientes: en la mayoría de las ocasiones se cancelan programas anteriores, pero que la inercia en el compromiso del gasto no le permite a las entidades ejecutoras hacer lo mismo; por la otra, también en ocasiones los grupos locales rechazan estas nuevas políticas, casos concretos la educación para adultos.

Como lo demuestra el *Estudio Integral de las Finanzas Estatales de 2006*, que coordiné en la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, la dinámica del gasto estatal con recursos propios, ha sido más

dinámica que la del gasto federal, debido a la simulación de la figura de la descentralización, que desapareció afortunadamente para 2014, al señalar en la Ley de Coordinación Fiscal que los recursos del Ramo 33, para fines de la presentación de las cuentas públicas, se contabilizarían como “recursos propios”, cuando nunca lo fueron, lo que generó confusión normativa y opacidad. Por otra parte el rezago en la transferencia de recursos comprometidos, e incluso en los programas instruidos por la dependencia federal rectora del FAEB, recursos que no se aportan al mismo ritmo en que ha crecido el compromiso del gasto de los sistemas desconcentrados o de plano se ignoran, generándose déficit como los de Nuevo León, que ha tenido que disponer recursos propios para compensar insuficiencias en las transferencias federales, con la esperanza de que algún día se le paguen, o el caso de la mayoría, que no tienen posibilidades de hacer lo mismo, aunque quisieran debido a sus debilidades presupuestarias. Por ello presentan siempre un rezago en el pago de los terceros institucionales y grandes problemas financieros ante la falta de cumplimiento en todos los compromisos generados por las autoridades federales, como el caso de la rezonificación acordado por la Secretaría de Gobernación en 2006, que solamente se cumplió en 2007 y hoy se suma al déficit presupuestario de esta entidad federativa. La centralización de las nóminas y su homologación, podrán resolver esas problemáticas.

Acuerdos asumidos centralmente como la rezonificación, no se han cumplido, lo que ha incrementado para variar, los déficit presupuestales, que provocan que desde agosto ya no tengan recursos para pagar las nóminas magisteriales y se recurra al anticipo de calendario.

En 1993 se crea la Ley General de Educación (LGE) y se reforma al artículo tercero Constitucional, para establecer la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria; se crea el Ramo General 25 denominado “Aportaciones para Educación Básica en los Estados” en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); en tanto en varias entidades federativas, se crean organismos desconcentrados específicos con el propósito de

asumir la responsabilidad de administrar los servicios educativos transferidos y sólo en el Distrito Federal, la dirección y operación de los planteles de educación básica y formación de maestros, así como la autoridad normativa, técnica y pedagógica para el funcionamiento de la educación básica continuaron a cargo de la SEP, financiándolos con recursos provenientes del Ramo 25.

En el contexto de otras reformas importantes y un mayor transparencia en los recursos transferidos, se gesta en el Congreso de la Unión, la integración de diversos ramos presupuestarios, entre ellos los destinados a la Educación Básica a las Entidades Federativas se crea el Ramo General 33 del PEF, reforma que entró en vigor a partir de 1998 y se incorpora como Capítulo V, “De los Fondos de Aportaciones Federales” en la Ley de Coordinación Fiscal, dentro de los cuales destaca por su monto el “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal” FAEB, recursos antes transferidos a través del Ramo 25. Sólo el Sistema de Educación Básica del Distrito Federal continúa recibiendo su financiamiento con asignaciones directas a través de este fondo y es administrado por la Secretaría de Educación Pública Federal. Su integración a la Ley de Coordinación Fiscal, siempre criticada al tratarse recursos de naturaleza distinta a las Participaciones, que devienen del Pacto Fiscal que redistribuye las facultades impositivas, los mecanismos de coordinación fiscal y el reparto de los recursos así recaudados, entre los diversos órdenes de Gobierno. De ahí la inquietud para crear una Ley del Gasto Federalizado o bien una Ley de Coordinación Hacendaria, integral, que sustituirían a la Ley de Coordinación Fiscal, como se sugirió en la Convención Nacional Hacendaria de 2004.

El objetivo principal del FAEB, es financiar las acciones de las entidades federativas en materia Educativa, para ejercer las atribuciones asignadas en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación, entre las que destaca: prestar servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, y especial, así como la normal y demás para la formación de maes-

tros; proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine; los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la SEP, entre otros.

El gasto del FAEB está condicionado a la prestación de servicios de educación inicial, los tres niveles de la educación básica, incluyendo la indígena y especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. Asimismo, se estableció que las autoridades federales y estatales, tanto en materia Educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirían con una periodicidad no mayor de un año, para analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.

El marco legal de la educación no sufrió modificaciones considerables hasta 2002, con la reforma del artículo 3° constitucional, donde se establece que el Estado proporcionará educación preescolar de forma obligatoria a la población infantil. A partir de 2008, el Gobierno de Felipe Calderón, modifica, sin consenso con las entidades federativas, la fórmula de distribución del FAEB, con “el propósito de destinar mayores recursos a aquellas donde las necesidades educativas crecen por encima del promedio nacional y asignaciones federales graduales o paulatinas, por alumno que se igualen progresivamente en todas las entidades”. La condición de este cambio fue que no disminuyera el valor nominal de los recursos que hasta ese año recibían las entidades para la educación básica vía FAEB. Lo de nominal fue una trampa...

LOS PROBLEMAS

Vale considerar que previo a la firma del acuerdo, se dio una leve resistencia de algunos secretarios de finanzas estatales, no escuchados por sus gobernadores, que consideraban con razón, que lo que se venía significaría problemas para la hacienda pública de las entidades federativas, y los más avezados, problemas político, al cambiar el status, de la relación con las secciones sindicales estatales, al ser a partir de ese momento, patrones sustitutos, sin tener ni las facultades, ni los recursos para cumplir con ese papel. Se dieron varias comedias de equivocaciones en las entidades federativas respecto al financiamiento de la educación básica. Hubo quienes creían "recibir la educación" y que podrían decidir sobre la que firmaban, sin considerar que aceptaban obligaciones financieras adicionales, para las que no estaban preparados, sin embargo las negociaciones salariales anuales con el SNTE se mantuvieron centralizadas, nunca han participado los gobiernos estatales, dado que el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, el FAEB, no es concurrente y los salarios se pagan con recursos federales, aunque tienen repercusión en la determinación de los incrementos salariales de los hoy subsistemas estatales. Únicamente asumieron la facultad de pagar y asumir nuevas responsabilidades muchas veces sin recibir los recursos suficientes para hacerlo, como el ejemplo de Nuevo León mencionado.

Hoy en las entidades federativas, se asume la realidad de la insuficiencia de los recursos del FAEB, el caso de compromisos no honrados de carácter presupuestal por parte del Gobierno Federal, y principalmente el impacto financiero del cambio de fórmula de distribución, lo que hoy los tiene arrinconados, después de ceder en la doble negociación, una serie de prestaciones adicionales, que implicaban recursos que no tenían y que el Gobierno Federal nunca les ha reconocido, como los días adicionales de aguinaldo y prima vacacional, que en algunos casos rebasa por mucho los 90 días, hay algunos que pasan los 135, cuando sólo se les reconocen 50,

40 de aguinaldo y 10 de prima vacacional. Finalmente el Gobierno de la República, siempre los apoya, ya sean con una parte de recursos adicionales o con anticipos de calendario, lo que no ha resuelto el problema y si lo ha crecido como una bola de nieve, que la actual Administración Federal tiene que y está, afrontando. En los hechos se han desconcentrado los servicios educativos, y las autoridades estatales, hacen un trabajo por encargo, esto es realizan una función que le corresponde a otra, en la jerga fiscal, se le podría llamar colaboración administrativa, pero con costo, a diferencia de la que se realiza en materia tributaria.

La desconcentración de la educación básica, ha sido un proceso fallido, con altos costos presupuestales, políticos y sociales para quienes administran los servicios educativos desconcentrados, ojo no descentralizados, así como para el propio gobierno federal. El DF ha sido afortunado por no haber recibido la desconcentración, cuyas consecuencias se conocen muy bien en casi todas las entidades federativas. En el momento de la descentralización un poco más de la mitad, tenían un sistema estatal de educación básica, a cargo de las finanzas de la entidad federativa, que en algunos el costo para sus finanzas ha llegado casi al 70 por ciento del equivalente de sus participaciones. No es casual que estas entidades son las que mejor recaudan las limitadas, por su potencial recaudatorio, facultades impositivas con que cuentan. Véase al respecto el Diagnóstico Integral de las Finanzas Estatales de 2006.

En 1993, nace la “doble negociación salarial”, que deja a los gobiernos subnacionales, la negociación de las prestaciones adicionales al salario. Sólo que nunca se reguló, nunca se les establecieron parámetros presupuestarios de negociación y en una gran medida respondieron a las presiones y a la fuerza de las secciones sindicales respectivas, como han sido los casos extremos y dramáticos de Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Tlaxcala, entre otros, profundizado desde 1997 cuando nacen los 90 días de aguinaldo.

Los déficit de las entidades federativas, nunca se han podido regularizar, y por tanto crecen año con año, de tal forma que cada vez es más corta la duración del presupuesto normal y se adelantan las angustias presupuestarias de las entidades, habiendo un caso extremo que desde agosto no tiene para pagar los salarios, menos para cumplir con los terceros institucionales, que incluye el pago del ISSSTE, los seguros y los impuestos, generado responsabilidades entre los funcionarios de las entidades federativas, que ante la disyuntiva de no pagar salarios o incluso recibir sanciones por parte de la ASF, optan por si cubrir los salarios, ante el riesgo político que implicaría no hacerlo.

Las estadísticas demuestran que ha sido más dinámico el crecimiento del gasto estatal en educación básica que el del federal, por el costo de la homologación salarial de los subsistemas estatales de educación que existen en más de la mitad de las entidades federativas, y por la insuficiencia de recursos federales, que no cubren con suficiencia nuevas responsabilidades y compromisos asumidos por la entidad administradora del FAEB. El Fondo de Compensación del FAEB que creó el Congreso en 2008, ante el impacto de la nueva fórmula del FAEB, ha sido insuficiente.

Por otra parte la fiscalización de los recursos del FAEB es responsabilidad única de la Auditoría Superior de la Federación, que tiene muy claro el problema como se ve en sus Informes de Resultados de las Cuentas Públicas, donde se observa además de recurrencia y opacidad, el efecto de la desconcentración mal planteada y peor operada. De ahí que creciera la idea de crear una Ley de Gasto Federalizado, aunque hoy esto se centra más en lo que desde la Convención Nacional Hacendaria de 2004 se ha venido reiterando, de una nueva Ley de Coordinación de las Haciendas Públicas que se adecue a la inclusión de las transferencias condicionadas, y elimine la dispersión normativa de las mismas, como un todo integral de la hacienda pública.

Algunos gobernadores en el pasado llegaron a plantear “devolver la educación”, algo imposible porque no puedes devolver lo que no tienes,

pero si podían renunciar el convenio por el que aceptan recibir los servicios administrativos.

Hoy se da una buena coyuntura, con la centralización del pago de nóminas a partir de 2015, y la oportunidad de desaparecer la doble negociación o estatales.

¿QUÉ NO SE PUEDE?

A partir de 2009 se resumen en el Acuerdo 482 de la SEP las disposiciones para evitar el mal uso, desvío o uso indebido de los recursos del FAEB, siendo un elemento fundamental para iniciar un proceso de transparencia y rendición de cuentas, que con la Reforma Educativa, que incluye la centralización de las nóminas a partir de 2015, permitirá avanzar para un uso más eficiente de los recursos públicos.

En el 482 se establecieron las disposiciones para que la SEP y las entidades federativas se coordinen con el fin de emitir sobre las bases de las auditorías practicadas al FAEB, las disposiciones necesarias para evitar el mal uso, el desvío o la incorrecta aplicación de sus recursos y establecer criterios y mecanismos que permitan garantizar el ejercicio eficiente de los recursos que se destinan a la educación básica y normal de las entidades federativas.

Se ratifica que los recursos de este Fondo se distribuirán de acuerdo a lo señalado en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal desde 2008, aplicándose la nueva fórmula a la diferencia de los incrementos del FAEB establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y el monto autorizado en el año del cálculo. Esto es sobre el presupuesto de cierre del año anterior se aplicará el incremento presupuestal, cuestión que no se ha respetado, en virtud de que los incrementos salariales no se consideran al presupuestar en base al presupuesto inicial, no al de cierre.

Lo anterior está contenido en la Ley, pero lo más importante de este Acuerdo, es que se señalan, en la Sección II, *las funciones que no quedarán*

comprendidas en los conceptos de gasto del FAEB: apoyos a secciones sindicales, eventos públicos no educativos, adquisición de vehículos destinados a personal de mando para y uso no oficial, gastos en comunicación social no relacionados con el tema educativo, plazas con funciones distintas a la educación básica y normal, así como los pagos a dobles o más plazas en entidades federativas no colindantes. Asimismo, no podrán otorgarse licencias con goce de sueldo para asuntos particulares o para desempeñar cargos públicos, o que no tengan vinculación directa con las funciones de educación básica y normal.

Por otra parte se fijan tiempos para que las secretarías de finanzas estatales entreguen a las dependencias ejecutoras del gasto, los recursos del FAEB, cosa que no sucedió en Tabasco en 2012. Estos deberán estar devengados al 31 de diciembre del año de su ejercicio y pagados a más tardar el 28 de febrero del año siguiente. En el caso de no ser utilizados, su destino será el gasto en infraestructura para el propio sector educativo.

Por otra en un transitorio se señalaba que a más tardar en 2011 se deberían de pagar la totalidad de las nóminas en las entidades federativas, a través de medios electrónicos, sin embargo se aplazó un año, hasta 2012. A partir de ese momento sería fiscalizado su cumplimiento por la Auditoría Superior de la Federación. A la fecha, diciembre de 2014, una parte importante del pago de las mismas, no cumple con esa disposición. En algunos casos porque es prácticamente imposible hacerlo, como sucede en varios estados del sureste, donde no existen sucursales bancarias suficientes, dada la orografía de las mismas y la dispersión de las escuelas. Ello será un reto para la autoridad federal, en el momento que se re-tome el pago directo de las nóminas de los maestros.

LA FISCALIZACIÓN

La entidad responsable de la fiscalización de los recursos del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, es la Auditoría Superior de la Federación

(ASF), siendo el FAEB uno de los programas fiscalizados de manera regular y con mayor atención, cada año a los 31 estados, ya que en el caso del DF, se fiscaliza a la Subsecretaría de la SEP, responsable de la administración de los recursos de este Fondo, ha dado a la revisión del uso de los recursos del FAEB una atención especial en sus programas anuales de auditorías. De hecho, desde 2011 se crea la Auditoría Especial del Gasto Federalizado.

Por ejemplo en las Cuentas Públicas 2009 y 2010, se realizaron 64 auditorías en los recursos de las 32 entidades federativas —en el caso del DF, a la SEP—, 62 al FAEB y 2 a los recursos del Ramo General 25.

El Presupuesto del Fondo esos dos años ascendió a 538,542.2 millones de pesos, que es el universo seleccionado por la ASF y se revisó una Muestra del 94.4 por ciento, esto es de 508,418.6 millones.

Del resultado del trabajo de la ASF, se formularon 698 observaciones que generaron 724 acciones, de las cuales destacan 84 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (PRAS) con el 11.6 por ciento y 357 pliegos de observaciones (PO), el 49.3 por ciento de las mismas. Durante el transcurso de las auditorías se solventaron 685 observaciones. Por otra parte, se emitieron 26 dictámenes limpios, 26 con salvedad y 12 negativos.

En la CP 2011, 668 observaciones generaron 383 acciones en el FAEB, de las cuales son 28 PRAS y 207 PO, que incluyen un PRAS implícito. Derivado de lo anterior se han recuperado 1458.9 millones, esto es el 10.3 por ciento de lo observado. La diferencia de las observaciones se solventó durante las auditorías.

Derivado de la acción fiscalizadora del faeb, destacan algunos resultados importantes. Desde 2002 a 2011, se habían recuperado, operado en el lenguaje de la Institución, 8,782.3 millones de pesos; sólo en 2009 y 2010, 5,538.6 millones y en la1 458.9 respectivamente.

Las principales observaciones del FAEB, en 2013, van desde la transferencia de recursos a otras cuentas bancarias (22 por ciento de las observaciones); pago de prestaciones, compensaciones, bonos o estímulos esta-

tales no autorizados por la Federación (14 por ciento); pago de gastos a terceros institucionales correspondientes a ejercicios anteriores (11 por ciento) —de esto ya comenté las razones—; pago a trabajadores comisionados al Sindicato (9 por ciento); pago con cargo a centros de trabajo no financiados normativamente con el FAEB, como nivel medio superior o superior, áreas no vinculadas con la educación básica o a la formación de docentes; asimismo pago a otros programas de la SEP, no incluidos en la clasificación programática del Fondo; y pago a terceros institucionales retenidos y no enterados, como los pagos al ISSSTE o el de los seguros de vida. Contando sólo con la información hasta 2012 en este momento, las recuperaciones por los Comisionados pagados con el FAEB, alrededor del 30 por ciento de lo recuperado.

En el seno del Sistema Nacional de Fiscalización, en la coordinación con las auditorías superiores de fiscalización de las entidades federativas (ASLS), dependientes de los congresos locales, al darles vista de las irregularidades encontradas, se han concertado acciones para que en el ámbito de su competencia y normatividad, inicien en su caso, el procedimiento administrativo correspondiente por los actos u omisiones encontrados.

En la CP 2014 en tres entidades no se observó recurrencia en el pago de comisionados al sindicato: San Luis Potosí, Aguascalientes y Querétaro, donde parece ser son pagados con recursos públicos propios de la entidad federativa, lo que no resuelve el fondo del problema, esto es lo incorrecto de financiar con recursos públicos a los comisionados.

Con la intención de analizar en un texto futuro las cifras a detalle, sólo veamos lo referente a los comisionados, tema que la ASF ha seguido y sancionado con oportunidad: en 2014 se encontraron 6,402 comisionados con oficio pagados con el FAEB, más 7,208 en centros AGS, que podríamos llamar presuntos comisionados, sumaban 13,610. Los Comisionados, representaron el 0.87 por ciento por ciento de la plantilla reportada a la entidad fiscalizadora. No obstante, su importancia es relevante, así como su impacto en la opinión pública, con justificada razón.

El proceso que viene tiene grandes posibilidades, como la de depurar las nóminas, totalmente contaminadas no sólo por los comisionados, sino por la deformación de que al no existir la posibilidad de contratar más administrativos, muchas plazas de trabajadores que realizan actividades administrativas, o incluso nombramientos en las escuelas, son pagados con plazas y prestaciones de docentes.

Ahí está el ejemplo de los 150 trabajadores comisionados al sindicato en los servicios educativos del DF, que han aparecido en las Auditorías de la ASF, pagados con recursos del FAEB, "regresados" por la propia SEP con otros recursos federales, pero que siguen siendo recursos públicos que siguen pagando comisionados, al igual que en las entidades federativas que lo hacen con recursos propios. En el caso de las entidades federativas, son estatales, y en el caso del DF, siguen siendo federales. Esto se puede revertir si se aplica la reforma planteada.

Un hoyo negro adicional es el referente al mantenimiento de las escuelas, concepto al que prácticamente no se le destinan recursos, si acaso algo muy marginal, lo que sumado a la crítica situación financiera de las entidades federativas, resulta en el deterioro de la infraestructura de las escuelas, insuficiente equipamiento y a su deficiente operación. Es una realidad que la operación de la mayoría de los centros educativos funcionan con la aportación de las comunidades y los padres de familia, ya que la autoridad estatal, no tiene la capacidad financiera para asignarles recursos para mantenimiento, equipamiento y operación. Ha señalado correctamente Nemesio Ibañez esta "falta de atención de los centros educativos genera conflictos permanentes al no poder dar respuesta a la exigencia de las comunidades del cumplimiento de la obligación del estado de proporcionar los mínimos niveles de bienestar en sus escuelas. Ello se ha reflejado en los indicadores que evalúan la educación a nivel nacional".

Se han enfrentado algunos obstáculos, por ejemplo la resistencia en algunas entidades federativas para la aplicación del Censo educativo realizado por el INEGI en coordinación con la SEP, el mantener la inobservan-

cia del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, que no integra al presupuesto inicial, los recursos ejercidos el año anterior, el incumplimiento de compromisos presupuestarios a nivel federal, la falta de coordinación entre dependencias federales incluso, y el trato diferente entre entidades federativas, sin considerar las características de cada una. La fórmula se tiene que revisar, ya que al considerar población total, no la atendida por el sistema público, se beneficia a las entidades de mayor población y con mejores niveles de ingresos, a costa de aquellas donde la educación pública es mayoritaria. Hoy en el contexto de la problemática destacan una nueva forma de distribución de los recursos entre las entidades federativas, con criterios que desconocen la realidad y van en detrimento de las entidades con mayor grado de marginación; aunado a que en su aplicación se desconocen los incrementos salariales anuales que deben regularizarse en el ejercicio siguiente, lo cual perjudica a las entidades perdedoras de siempre y premia, valga la redundancia, a las ganadoras de siempre. Igual que el modelo de desarrollo.

LA REFORMA PARA 2015

Ante esta realidad, el deterioro presupuestal en algunos estados por la fórmula aun vigente de distribución de los recursos del FAEB, la doble negociación salarial y las distorsiones provocadas, el uso de plazas docentes para pagar a trabajadores administrativos o de mando, así como el problema de los Comisionados pagados con recursos públicos y las asimetrías de la existencia de subsistemas estatales en unas entidades, el Congreso propuso la creación del Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) a partir de 2015, lo cual intenta generar un control administrativo eficiente de la nómina magisterial. Las plazas serán registradas por la SEP, previa validación de la SHCP, como parte del Sistema de Información y Gestión Educativa, aprobado con la Reforma a la Ley General de Educación. Se prevé una negociación salarial única, la selección de

plazas estará alineado con los propósitos de la Reforma Educativa, y se estableció que en 2014 como periodo para la conciliación de las plazas con las autoridades estatales responsables, así como el pago directo por la SEP de las nóminas de los profesores, se trata de reconcentrar el pago de las mismas. Parece que se aplaza unos meses más, pero hay avances importantes en el proceso.

En el contexto actual, el impacto presupuestal, la transición hacia el FONE, aún hay problemas que sólo se pueden cubrir mediante anticipos de calendario y con apoyos extraordinarios y reconsideraciones futuras del presupuesto de la SEP, para cubrir el pago de la totalidad de los trabajadores de todas las entidades federativas, lo que permitirá que centralmente se limpien las nóminas, se eviten las dobles plazas en distintas entidades federativas y se elimine totalmente el pago con recursos de cualquier naturaleza pública, el FAEB o recursos propios de las entidades federativas a los comisionados.

Por otra parte, el proceso de conciliación de plazas, inicialmente entre la SEP y Hacienda, se centra en la definición del techo presupuestal para los siguientes ejercicios fiscales, para que en el proceso de conciliación con las entidades federativas, estas instancias federales, se vuelven corresponsables, ante los órganos de fiscalización superior, en el caso del FAEB, ante la Auditoría Superior de la Federación, así como de la veracidad de la información conciliada.

Adicionalmente el proceso de centralización de las nóminas, su depuración, permitirá, corregir un esquema presupuestal, basado en criterios financieros que no han reconocido las diferencias de los niveles de desarrollo de las entidades, ni al interior de las mismas.

Lo anterior ha generado dos efectos “perversos”: por una parte se “infla” el incremento presupuestal del ejercicio siguiente con estos recursos del año anterior; y por la otra, las entidades federativas marginadas por esta nueva fórmula de distribución del FAEB quedan, y valga la redundancia, marginadas de estos recursos que en estricto rigor y justicia son

suyos. Lo ha dicho con mayor claridad Ibañez Aguirre: “Si la fórmula del artículo 27 de la LCF hubiera sido correctamente aplicada en el diferencial del FAEB del año que se programa menos el FAEB del año anterior, no habría nada que criticar en la aplicación de los factores del segundo componente, que le dieron origen, dado que no habría excedentes que distribuir en virtud de que del 2008 a la fecha no se registró en términos reales ningún incremento al FAEB”. Bueno, eso se podrá corregir.

Por otra parte, la distribución del FAEB a las entidades, requiere una nueva fórmula o criterios que consideren los distintos costos de la prestación de los servicios educativos y las posibilidades financieras de los estados; así como, les garantice cubrir los incrementos salariales autorizados y los gastos de operación actualizados en cada ejercicio, evitando así recurrencia en las observaciones de la ASF, ante el retraso en el pago de los terceros institucionales, ya que ante la disyuntiva de pagar los salarios o estos compromisos, los funcionarios responsables, no tienen opción a costa de riesgo de las responsabilidades que se les finquen en el proceso de fiscalización.

Por otra parte, empezar a construir una nueva fórmula debe considerar los diferentes costos de la prestación de los servicios educativos, así como la realidad social de cada entidad federativa. Si se decide, como sería sano la distribución por alumno, habría que añadir los costos indirectos, esto es las diferencias en lo rural y la el costo de la vida en las diferentes regiones. Una cosa se debe tener muy claro, el cambio de fórmula, no debe significar quitarle a una entidad federativa para darle a otra, que es lo que se llama en el ámbito de la coordinación fiscal, suma cero.

Otra oportunidad de la creación del FONE, es la de desvincular las secretarías o institutos estatales de educación del control de las secciones sindicales, ya sea por los usos y costumbres vigentes antes del Acuerdo de 1992, o por la firma del mantenimiento de esos privilegios, en ese año como fue el caso de Oaxaca.

Claro será un proceso costoso para las finanzas federales, nunca más alto que lo que nos cuestan otros costos, ni lo que nos ha costado como País la corrupción y la ineficiencia de un sistema educativo plagado de privilegios y corrupción, que nos ha hecho descender muchos escalones en los rankings de competitividad internacional.

Quienes hemos tenido la responsabilidad del manejo de recursos públicos, sabemos que se puede, sin incurrir en déficits, simplemente con una estructura presupuestal comprensiva de la realidad del País, de sus diferencias y de la importancia de contar con un sistema educativo como el que plantea la Reforma Educativa, algo que nadie puede rebatir y que es afortunado para el País se lleve adelante, ya que es resultado de la concertación y la política, entre los gobiernos, los partidos y la sociedad.

El desafío no es fácil y los obstáculos habrá que superarlos. Por el bien de México lo más conveniente es hacerlo con disciplina, transparencia, rendición de cuentas y voluntad política.

Capítulo 5

Visión plural de la Reforma Educativa

Hacer realidad el derecho humano a la educación de calidad*

Enrique Peña Nieto**

Ciudadanos presidentes de las Mesas Directivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

Muy respetados señores presidentes de los distintos partidos políticos que hoy aquí concurren: del Partido Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, así como la presencia de la dirigencia del Partido Verde.

Quiero saludar, con respeto, a los integrantes del Consejo Rector del Pacto por México. Este gran acuerdo que se ha dado entre las principales fuerzas políticas del país, en el propósito ya claramente aquí señalado, de converger en un esfuerzo compartido, junto con el Gobierno de la República, para impulsar transformación y desarrollo de nuestro país.

Señores Coordinadores Parlamentarios del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.

Señor Gobernador, presidente de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Respetadas autoridades educativas del país.

Señor rector de la Máxima Casa de Estudios.

Señora directora del Instituto Politécnico Nacional.

Señores Secretarios de Educación de todo el país.

*Discurso del presidente Enrique Peña Nieto durante la promulgación de la Reforma Educativa. Febrero 25, 2013.

**Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Muy respetados señores integrantes del Gabinete Legal y Ampliado del Gobierno de la República.

Señoras y señores:

Hoy, con la promulgación de la Reforma Constitucional en materia Educativa, se da un paso decisivo para hacer realidad el derecho humano a la educación de calidad de los mexicanos.

Con ello, avanzamos en la construcción de un marco legal moderno y eficaz, y fortalecemos la rectoría del Estado mexicano en la educación, esencial para superar los retos de este sector estratégico para el desarrollo nacional.

Sin duda, éste es un cambio de fondo, que marcará para bien el rumbo de México en las siguientes décadas. Así, inicia una transformación educativa largamente esperada por la sociedad mexicana. De manera especial, por alumnos, padres de familia y maestros de todo el país.

Celebro que la primera Reforma Constitucional que promulgo como presidente de la República, tenga como objetivo mejorar la enseñanza que reciben nuestros niños y jóvenes.

En la era global, altamente competitiva y exigente, la formación de excelencia es la puerta de entrada hacia una sociedad exitosa y plenamente desarrollada. Además, es un instrumento indispensable para que los mexicanos podamos cumplir los ideales de paz, libertad y justicia social que anhelamos y que todo México merece.

Si queremos caminar en sintonía con el mundo, no hay tiempo que perder. Precisamente por ello, una de las cinco metas prioritarias que el Gobierno de la República se ha trazado es lograr un México con educación de calidad para todos.

Una Reforma Educativa de fondo, como la que hoy se promulga, sólo podría prosperar con el apoyo del Poder Legislativo, las entidades federativas, los partidos políticos y, de manera especial, el de la sociedad mexicana.

Hoy, podemos decir, con orgullo, que esta reforma es fruto del compromiso y la determinación de todos, que nadie puede reivindicar para sí solo,

el logro y alcance de esta reforma tan trascendental. Es un acuerdo conjunto, compartido y, que sin duda, habrá de depararle al país mejores condiciones para la educación de los mexicanos.

En especial, reconozco el trabajo corresponsable de las fuerzas políticas que suscribieron el Pacto por México. Con su respaldo y colaboración fue posible presentar al Constituyente Permanente, una iniciativa consensuada de Reforma Educativa.

Como toda Reforma Constitucional, el proceso exigió su aprobación por el Congreso de la Unión y por la mayoría de los Congresos Locales.

En otras circunstancias, este procedimiento habría sido largo y complejo. Pero esta vez, gracias al ánimo constructivo que ha generado el Pacto por México, el proceso se completó en sólo dos meses.

Reitero mi reconocimiento público a los legisladores federales y estatales, por el sentido de responsabilidad y urgencia con el que actuaron. El gran propósito de la reforma que hoy he promulgado es convertir a la educación en la fuerza transformadora del país.

Para ello, esta reforma, como aquí ya se ha explicado con toda amplitud, tiene tres grandes ejes de acción:

Primero. Lograr que nuestros alumnos sean educados por los mejores maestros. Nuestros niños y jóvenes merecen profesores capacitados, responsables y cumplidos. Y con ese fin, se habrá de crear el Servicio Profesional Docente.

La reforma contiene reglas claras, para que el mérito profesional sea la única forma de ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor.

Éste es un cambio de fondo para quienes forman parte del servicio educativo. Su trayectoria no estará sujeta a criterios discrecionales, lo que le dará certidumbre y garantía.

Desde el Palacio Nacional, envió mi más sincero agradecimiento y reconocimiento a todos los maestros de México, por haber abrazado la elevada misión de formar a nuestros niños y jóvenes. En cada salón de

clases, ustedes contribuyen a la edificación de un mejor país. Y por eso, el alcance de esta Reforma Educativa que hoy he promulgado.

Segundo eje. Hacer de la evaluación un mecanismo eficiente para mejorar la calidad de la enseñanza. Para ello, la reforma eleva a rango Constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y le otorga plena autonomía.

Además, ordena la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que tomará en cuenta las condiciones y desafíos que enfrentan los maestros en su realidad cotidiana.

Esto es fundamental para contar con una evaluación objetiva, justa y técnicamente elaborada en los niveles preescolar, primaria, secundaria y educación media superior.

La evaluación no pretende exhibir a nadie. Lo que se busca es conocer las fortalezas y debilidades del Sistema Educativo Nacional para elevar el desempeño de los maestros y revalorar la profesión docente.

Para apoyar este esfuerzo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, realizará este año un censo de escuelas, maestros y alumnos, a fin de tener una sólida plataforma de datos para la planeación educativa.

Y tercero. Mejorar las condiciones para la formación integral de todos los alumnos del país. Con este fin, la reforma fortalece la autonomía de gestión de las escuelas.

Ahora, la propia comunidad educativa, directivos, maestros, alumnos, padres de familia, podrán tomar decisiones conjuntas para mejorar la educación, a partir de las necesidades específicas que tenga cada plantel educativo.

Trabajando juntos, podrán definir acciones para reparar o ampliar la escuela, promover la calidad de la enseñanza, fomentar actividades culturales y cuidar la alimentación de los alumnos, entre otras decisiones.

De esta manera, la formación de las nuevas generaciones se convierte, verdaderamente, en una responsabilidad de todos. En pocas palabras, es una responsabilidad compartida.

Además de estos avances, la reforma prevé aumentar sustantivamente el número de escuelas de tiempo completo para brindar más oportunidades educativas, culturales y de equilibrado desarrollo integral para todos los estudiantes del país.

En suma, con esta Reforma Constitucional, el Estado mexicano asume plenamente la acción rectora y reguladora que le corresponde en esta materia, para que de esta manera podamos acelerar la transformación educativa que el país demanda y necesita.

Además, se reafirma el carácter público, laico y gratuito de la educación que imparte el Estado mexicano. Esta reforma es el primer paso para avanzar hacia una educación incluyente y de calidad, a la altura de nuestros tiempos.

Desde luego, su instrumentación nos impone tareas inmediatas a los poderes públicos. Para el Congreso, lo que sigue, aquí ya se dijo, es adecuar la legislación secundaria, particularmente, la Ley General de Educación y expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Para el Ejecutivo Federal a mi cargo, se establecen diversas obligaciones, y en este contexto está el enviar al Senado de la República la propuesta de ternas para que sean designados los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Para las siguientes etapas de la reforma, confío que seguiremos cumpliendo nuestros mandatos constitucionales en un clima de diálogo y entendimiento. Y, sobre todo, en el gran ánimo y compromiso que tenemos todas y todos quienes tenemos y ostentamos un cargo de responsabilidad pública de servir a todos los mexicanos.

Señoras y señores:

La Reforma Educativa es un buen ejemplo de que los actores políticos sabemos dialogar y llegar a acuerdos en temas tan importantes y esenciales, como el que hoy nos convoca, que es el de la educación para todos los mexicanos.

La pluralidad y las legítimas diferencias ideológicas, no han sido obstáculo para privilegiar nuestras coincidencias e impulsar los cambios que exigen los mexicanos.

Reafirmo mi decisión de ser un factor de encuentro y de unidad, de diálogo propositivo y constructivo para seguir avanzando en la transformación de México.

El interés superior de la República nos obliga a continuar construyendo los acuerdos básicos que nos permitan convertir a nuestra Nación, en una sociedad de derechos.

Si logramos que todos los mexicanos gocen de los derechos consagrados en nuestra Constitución, como la educación de calidad, México entrará en la ruta de los países exitosos y desarrollados en este siglo XXI.

Hoy, se da un paso importante en esa dirección. Concretar la transformación educativa en la vida diaria de nuestros planteles y aulas y, para ello, habrá de requerirse la participación conjunta de la sociedad entera, de padres de familia y muy señaladamente, del gran compromiso que invariablemente han tenido maestras y maestros de todo el país.

Gracias a todos ustedes por hacer posible que avancemos en esta ruta para la transformación y desarrollo de nuestro país.

Estoy convencido que el ánimo y el espíritu que, realmente está inmerso en el Pacto por México, hará posible otras importantes reformas de carácter estructural, que pongan a México en el camino de crecimiento y de mayor desarrollo.

Muchas felicidades, señores.

Educación como instrumento de igualdad y cohesión social*

Emilio Chuayffet Chemor**

Ciudadano presidente de la República

Ciudadanos presidente de las mesas directivas de las Cámaras de Diputados y Senadores del Honorable Congreso de la Unión.

Señor presidente y señores integrantes del Consejo Rector del Pacto por México.

Ciudadano presidente de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Señores coordinadores parlamentarios.

Señores secretarios de Educación Pública del país.

Señor Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y señora Directora del Instituto Politécnico Nacional.

Señores presidentes de los partidos políticos nacionales.

Señoras y señores.

La educación, decía Pablo Latapí, es un derecho clave. No se pueden ejercer ninguno de los otros derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales sin un mínimo de educación. Así lo hemos entendido siempre los mexicanos.

La preocupación por el tema educativo tuvo ya sus primeros barruntos en el Congreso de Anáhuac que, por cierto, este año cumple 200 de haber sido convocado e inaugurado por José María Morelos y Pavón.

*Discurso de Emilio Chuayffet, secretario de Educación Pública durante la promulgación de Reforma Educativa. Febrero 25, 2013.

**Secretario de Educación Pública del Gobierno de la República.

Sin embargo, correspondió a la generación de los liberales consolidar el avance más significativo en nuestra concepción educativa. Fueron ellos los que establecieron la gratuidad, la obligatoriedad y el laicismo en las escuelas públicas, principios a los que nunca vamos a renunciar.

En 1857, se incluyó por primera vez en la Constitución dentro del título de los Derechos del Hombre, un artículo dedicado específicamente a la educación. Consecuente con esta declaración normativa, el presidente Juárez escribiría luego: “La educación pública es el fundamento de la felicidad social, el principio en el que descansan la libertad y el entendimiento de los pueblos”.

En las precarias condiciones de una nación que invirtió su primer siglo de vida en la defensa y afirmación de la soberanía, quedó plasmada la convicción de que la educación es la piedra angular del pueblo mexicano.

Esa conciencia nacional explica la pasión con la que el Congreso Constituyente de 1917 abordó y discutió los alcances que debería tener la función educativa, ratificando la concepción liberal y ampliando su alcance social.

Más recientemente, en 1993 y en 2012, se han dado otros pasos trascendentes desde su nacimiento, pues se ha establecido en nuestra Carta Magna el derecho de todo individuo a recibir una instrucción básica y la obligación del Estado a impartir educación desde los niveles de preescolar, primaria y secundaria, hasta recientemente el de media superior.

En esta dinámica de continuidad, la generación actual sienta las bases para entregar un país más justo a sus hijos, convencida de que la educación es el instrumento más igualitario y de mayor cohesión que tiene cualquier democracia en su mano.

Señoras y señores:

Hoy culmina un proceso de Reforma Constitucional en materia Educativa, gracias a la iniciativa del presidente Enrique Peña Nieto y de la voluntad política demostrada por los firmantes del Pacto por México.

La reforma que hoy se promulga hará posible lograr una educación de calidad. Educar con calidad no es pensar en abstracto, la educación debe

dar puntual respuesta a las necesidades concretas del país, necesidades que se atienden con la formación de competencias específicas y habilidades técnicas.

Por eso la reforma establece mecanismos para la evaluación educativa, ello nos permitirá conocer mejor las fallas, las carencias y las fortalezas del sistema educativo, para que con base en ese diagnóstico las autoridades podamos articular soluciones urgentes y eficaces para que la educación mejore en su calidad.

Por otra parte, los cambios constitucionales establecen un sistema profesional con incentivos y mejores procesos de capacitación a favor de los maestros, ellos son los protagonistas del proceso educativo y es obligación del Estado darles certeza en su ingreso, certeza en su permanencia y certeza en la promoción del servicio. El Sistema Profesional Docente permitirá a alumnos y a padres de familia tener la confianza de que con mejores maestros habrá una mejor educación.

A pesar de ello, contra la reforma se han propalado rumores falsos que se acompañan por la ignorancia, cuando no por la mala fe, se dice que gracias a la reforma la escuela dejará de ser gratuita y que por virtud de ella se sacrificarán derechos adquiridos de los profesores.

Aquí, en el centro de la República, en la sede del Poder Ejecutivo Federal, afirmamos: nada es más falso, frente a los vientos y de la calidad que inspira a la reforma, hay quienes izan, por intereses particulares, las banderas de la confusión. Que les quede claro, ha sido el poder Constituyente de la Unión el que ha dado el paso, no hay marcha atrás, la reforma se hará en favor de los maestros, de los niños, de los padres de familia y de la Patria toda.

Lo decía Vasconcelos: “Es legítimamente maestro el que trata de aprender y se empeña en mejorarse a sí mismo”.

Para la reglamentación legal de la reforma, la autoridad escuchará a todos, a todos los individuos y a la sociedad involucrada en ella, no sólo a un grupo ni a una persona. Torres Bodet, con razón, advertía: “Los

talleres en los que se forma el alma del pueblo son los hogares y son las escuelas”.

Pero también predicaba: “toda reforma pedagógica demanda tiempo, humildad, paciencia y voluntad general de cooperación”.

Estamos en tiempo, vamos a perseverar y a seguir convocando a todos para que la autoridad siga siendo la rectora en materia Educativa y que esa rectoría ni se traicione, ni se empantane, ni sea motivo de chantaje, ni mucho menos, como ha sido, de frivolidad.

México se mueve con el presidente Peña Nieto por una educación que promueve la inclusión, la tolerancia y la paz.

Muchas gracias.

Elevar de manera significativa la calidad educativa*

Gustavo Madero Muñoz**

Señor Lic. Enrique Peña Nieto, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Diputado Francisco Arroyo Vieyra, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

Senador Ernesto Cordero Arroyo, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores; Lic. Miguel Osorio Chong, secretario de Gobernación; Lic. Emilio Chuayffet Chemor, secretario de Educación Pública.

Presidentes de los partidos de la Revolución Democrática, Jesús Zambrano y del Revolucionario Institucional, César Camacho Quiroz.

Coordinadores de los grupos parlamentarios de las cámaras de Diputados y de Senadores.

Integrantes del Consejo Rector del Pacto por México, miembros del magisterio y de la sociedad civil que hoy nos acompañan.

Amigas y amigos todos:

La promulgación de la Reforma Constitucional al artículo tercero educativa, una promulgación emblemática, tanto por su contenido como por su construcción.

Su contenido aborda uno de los temas más sensibles de todas las familias mexicanas, la educación como oportunidad de desarrollo personal y progreso material.

*Discurso de Gustavo Madero, durante la promulgación de Reforma Educativa. Febrero 25, 2013.

**Presidente del CEN del PAN.

Y emblemático en su construcción porque refleja uno de los más delicados retos que enfrenta nuestro país: la generación de consensos de reformas de gran calado, dentro del acuerdo multipartidista para impulsar la transición denominado Pacto por México.

Si para un país, la educación es la mayor fuente de progreso sostenible, para una familia, la educación representa la mayor oportunidad de obtener un mayor ingreso económico y un mayor desarrollo social.

Es por eso que el Estado mexicano hoy invierte cuantiosos recursos para lograr un acceso universal a la educación básica y ampliar el acceso a la educación superior.

Por eso, hemos alcanzado logros importantes en la última década, como la cobertura universal en educación primaria, el 97 por ciento de cobertura en educación secundaria o aumentar la graduación en la educación media superior en 14 por ciento del 2000 al 2010, cifra superior en seis por ciento la media de los países miembros de la OCDE.

El Estado mexicano ha realizado estos esfuerzos de enorme importancia para atender los compromisos que le impone la Constitución en materia de cobertura educativa.

No obstante, la demanda social que ha sido creciente, la demanda que ha sido objeto de múltiples exigencias que requieren ser atendidas de manera contundente, es la demanda para elevar de manera significativa la calidad educativa.

El reto consiste en conjugar de manera eficaz la demanda de cobertura y con la demanda de calidad, sin detrimento de la una o de la otra, para que México pueda estar a la altura de los requerimientos que impone nuestro tiempo y que las familias mexicanas cuenten con este poderoso recurso de movilidad y progreso social.

Es un gran avance la promulgación de las modificaciones y adiciones al artículo tercero de nuestra Constitución porque permiten avanzar de manera importante en la demanda de una mayor calidad de la educación en México a través de la evaluación de la educación.

Para ello, la reforma incorpora el servicio profesional docente que garantice el acceso de los maestros al sistema público y que su promoción y permanencia se realicen a través de procedimientos claros y transparentes que incentiven la mejora constante y la elevación de la calidad de la enseñanza. Mediante concursos, en los que serán elegidos quienes mayores conocimientos y capacidades demuestren.

Se dota de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual será el encargado de realizar una evaluación sobre la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Esta evaluación será obligatoria para todos los maestros del país.

Esta evaluación será periódica y permitirá determinar de manera medible los criterios para el ingreso, la promoción, el reconocimiento, y la permanencia de los maestros al reconocer y premiar de mejor manera su esfuerzo para formar a los alumnos.

El Constituyente Permanente aprobó así, una evaluación con consecuencias; una evaluación que permita apoyar a los maestros, al tener un mejor reconocimiento a su dedicación y noble esfuerzo.

Se fortalecerá la autonomía de gestión de las escuelas públicas, con lo que bajo el liderazgo de los directores y la participación de alumnos, maestros y padres de familia, podrán organizarse para mejorar la infraestructura del plantel, comprar materiales educativos y resolver problemas de operación básicos.

La Secretaría de Educación Pública, por esta reforma deberá tomar en cuenta, la opinión de los padres de familia para determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal y ampliar en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal el número de escuelas de tiempo completo, con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias.

Por último, es importante reconocer que esta reforma que hoy se promulga, contempla que el Estado impulse esquemas para el suministro de

alimentos nutritivos a través de microempresas, y prohíba la venta en planteles educativos de cualquier alimento que no favorezca la salud de los educandos.

Como lo mencioné al inicio, esta promulgación es emblemática por su contenido que atiende a uno de los reclamos más amplios y más sentidos de la población.

Quiero sin embargo, hacer mención también a lo emblemático de esta reforma en cuanto a su proceso de construcción, presentación y aprobación como el primer logro visible del esfuerzo político multipartidista conocido como Pacto por México.

El Pacto ha sido una positiva señal de que los partidos políticos que competimos en las urnas podemos construir acuerdos trascendentes en una agenda de reformas identificadas por todos como necesarias para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

Sin embargo, debemos reconocer que este instrumento ha generado logros menores a los anticipados y esto debe ser motivo de atención y pronta solución para no arriesgar su viabilidad.

La propia reforma que hoy se promulga, nos exige aprobar en un período menor a 180 días, la legislación secundaria que la haga vigente y operativa en la práctica, y no solo en el marco legal.

Este es un reto que debemos encarar con la misma vehemencia y compromiso con el que impulsamos esta Reforma Constitucional. No debemos bajar la guardia en este momento en que podemos lograr consolidar, este gran paso.

Enfrentaremos como siempre resistencias que no tienen justificación fundada sino temores alimentados con desinformación o interés malintencionado.

La reforma es noble y no tiene enemigos declarados más allá de quienes se opongan a la mejora de la calidad de la enseñanza, y al apoyo a los maestros que reclaman un reconocimiento y estímulo a su esfuerzo por mejorar su desempeño.

El Pacto por México es como una bicicleta que apenas empieza a pedalear.

La falta de impulso, la falta de pedaleo, la falta de resultados, atenta contra su propia estabilidad y desarrollo.

Por eso, hago también un respetuoso pero enfático llamado a todos los actores políticos en general, pero a los firmantes del pacto en lo particular, para que logremos sacar adelante la siguiente gran reforma, la Reforma de Telecomunicaciones que logrará dinamizar al sector, beneficiar ampliamente a la población e imprimirle mayor fortaleza al Pacto por México.

Es una reforma que afecta intereses poderosos pero que no pueden estar por encima del interés nacional o el interés social.

Permítanme recordar una cita del documento original del Pacto por México:

La creciente influencia de poderes fácticos, frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano.

En ocasiones esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad, la tarea del Estado y de sus instituciones en estas circunstancias de la vida nacional, debe ser someter con los instrumentos de la Ley en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional.

Es el momento de que todas las fuerzas políticas y el Gobierno Federal demos una batalla unida por el interés nacional, rechazando todo tipo de presiones y amagos ya que estas oportunidades de transformar a México, de democratizar los medios de comunicación, de garantizar la competencia en materia de telecomunicación se presentan muy pocas veces en la vida política y puede llegar a ser la mejor, puede llegar a ser la única oportunidad para hacerlo en este sexenio que comienza a partir de diciembre del año pasado.

El monopolio de la opinión pública, la concentración de la riqueza y la desigualdad social que sufrimos en México, no tiene parangón, no se encuentra en ningún otro país del mundo en los niveles de agravio que tenemos en México.

Está en nuestras manos, está en nuestra capacidad y voluntad política agregada, la posibilidad de solucionarlo, hagámoslo juntos, hagámoslo ya.

Muchas gracias.

Una reforma que mejora la calidad educativa y transforma positivamente la vida de las personas*

César Camacho**

El anhelo por aprender se convirtió en garantía social.

Con base en una robusta y ambiciosa disposición constitucional, en el siglo XX se fundaron escuelas, se formaron maestros, se repartieron libros, se editaron clásicos, se crearon escuelas normales y se hizo de la función educativa una misión de vida; lo que Octavio Paz llamó: “un movimiento educativo que poseía un carácter orgánico”.

Durante todo este tiempo, el Estado mexicano, de la mano de sus maestros, completó una hazaña; si como lo sabemos todos, el nuestro es un gran país, en buena medida se lo debemos a los maestros de México. Nuestro siglo XX fue construido por mexicanos que contaron con más y mejores oportunidades educativas.

No obstante, el mundo vive nuevas condiciones y nos ha impuesto renovados desafíos.

La dinámica global plantea el reto de la competitividad, y ésta exige superar las metas de cobertura, ponderar la pertinencia de los contenidos, dignificar la vida profesional de los docentes, acompañarlos en el proceso de realización personal y familiar, capacitarlos en permanencia, fortalecer a las autoridades educativas, en pocas palabras: elevar la calidad de la educación pública.

*Discurso de César Camacho durante la promulgación de las leyes secundarias en materia Educativa. Septiembre 10, 2013.

**Presidente del CEN del PRI.

Desafíos que no pueden superarse sino con docentes y autoridades conscientes de su responsabilidad; ansiosos por desplegar conocimientos y creatividad, que lejos de amedrentarse por la competencia y la evaluación, se sepan diestros en el manejo de su grupo, capaces de mejorar, dispuestos a usar tecnologías y decididos a transferir su potencial transformador.

La reforma ha sido el primer paso para crear una institución educadora capaz de sintonizar las aspiraciones de los estudiantes con las expectativas del conjunto social.

Se trata de una reforma oportuna y trascendente. Justo en el momento en el que el conocimiento es la principal fuente de crecimiento de la productividad y la riqueza, y en el que México cuenta con un envidiable bono demográfico, la educación había perdido fuerza como la gran vía de ascenso social, como motor del desarrollo y como igualador social.

Quienes como el Lic. Enrique Peña Nieto, presidente de la República, sabemos que la educación es lo único que realmente libera al hombre e iguala a las personas, promovimos esta reforma, para que ahora la educación no sólo redima, sino que ensanche oportunidades; que no sólo conduzca al éxito material, sino a la realización personal; que no sólo consolide el compromiso social, sino que prepare a nuestros hijos para competir y para ganar; que no sólo aporte valor, sino que promueva valores.

Una reforma que mejora la calidad educativa, y todavía más, una reforma que habrá de transformar positivamente la vida de las personas, como dice el presidente Enrique Peña Nieto.

Porque como anticipó Simón Bolívar, educar es dar el paso hacia la libertad de las personas, la igualdad de la gente y la armonía de la sociedad.

Con la promulgación de estas leyes secundarias, el poder público ofrece un resultado más, el Pacto por México da cuenta de un pendiente menos, y suma un trazo adicional al nuevo perfil del Estado social y democrático de Derecho que estamos fortaleciendo.

El nuevo rostro de México comienza a emerger, no como resultado de una sola de las reformas transformadoras, sino por la interacción que en su conjunto habrán de lograr, en una red de relaciones sistemáticas y virtuosas.

Por ejemplo, entre la Reforma Educativa que ahora se completa, que parte de la certeza de que la educación no es un gasto, sino la mejor inversión, y la previsión del paquete económico para destinar recursos a ésta, una de las más importantes de las tareas del Estado.

Esa visión de conjunto que los senadores y diputados federales han logrado mantener tan viva como el patriotismo con el que están legislando.

Ese trabajo con el que están poniendo a México en movimiento, de suerte que se transforma sin dejar de ser el mismo, y nos muestra que puede parecerse mucho más al país que hemos soñado. Eso que forma una manera de ser colectiva; que nos hace no sólo un país, sino una nación.

Queda por delante superar las resistencias, con medidas que las leyes prevén y, sobre todo, con los buenos resultados que den ejemplo de renovadas prácticas, que beneficien a los maestros de México y por ende a sus alumnos, los mexicanos de hoy y mañana.

Es momento de pasar de los buenos argumentos jurídicos, a la eficaz ejecución de la política educativa; de persuadir a demostrar; de redactar la mejor Ley posible, a aplicar la Ley de la mejor manera; de impartir educación de calidad, para mejorar la calidad de vida.

Hoy, la educación ha triunfado de la mano de la política; la política concertadora, la política de la tolerancia, la política del respeto mutuo y de la colaboración; en una palabra: la política del Pacto por México.

¡Para que viva México, para que viva mejor con educación de calidad!

La educación como el elemento de movilidad social*

Jesús Zambrano Grijalva**

Muchas gracias.

Muy buenos días todavía.

Señor presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto.

Amigos presidentes de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional y representantes del Verde Ecologista.

Amigas y amigos integrantes del presidium, del gabinete y del Consejo Rector del Pacto por México.

El día de hoy culmina una fase muy importante del proceso de Reforma Educativa, que arrancamos en diciembre del año pasado y también hoy iniciamos una nueva fase para lograr el propósito de elevar la calidad de nuestro sistema educativo nacional.

Dijimos en ese entonces que México requería, y requiere por supuesto, de una verdadera revolución en este aspecto fundamental de nuestra vida nacional con la convicción de que debía recuperarse la rectoría del Estado mexicano, misma que se perdió durante décadas al dejarla en manos de intereses ajenos al de la educación, que deterioraron criminalmente la calidad de la misma. La responsabilidad fundamental, hay que decirlo con claridad, pues, fue del Estado, a la sombra de ello se cobijaron muchos vi-

*Discurso de Jesús Zambrano, durante la promulgación de las leyes secundarias en materia Educativa. Septiembre 10, 2013.

**Presidente del Partido de la Revolución Democrática en el periodo del Pacto por México.

cios y un sofisticado régimen de corrupción y de complicidades que no será fácil desmontar, pero fue una decisión acertada iniciar este camino.

Las tres leyes que hoy se promulgan responden a esa necesidad para que entre otros aspectos, tengamos maestros mejor preparados en constante proceso de profesionalización y actualización para que haya estímulos a efecto de que los mejores maestros puedan ir a atender las escuelas de las zonas más olvidadas y más alejadas del país: para que haya recursos que se inviertan para atender la alimentación básica de nuestros hijos y puedan estar en condiciones de aprender y haya recursos para atender las necesidades infraestructurales de decenas de miles de escuelas en la educación básica; para que se den atención y recursos a las miles de escuelas de multigrado que están en el abandono o cerca del abandono total, aquí es muy importante tomar en cuenta que la modificación de la fórmula alfa edu anunciada por el presidente de la República hace unos días, va a contribuir en una manera significativa para que haya justamente recursos para que haya la atención de los estados y de las escuelas con mayor rezago y más abandonadas; para que se atienda también al sistema de educación normal en todo el país, que se respeten los derechos laborales y constitucionales de los trabajadores de la educación y darla certeza de que nadie podrá ser despedido como resultado de los procesos evaluatorios, mismos que no serán estandarizados, sino contextualizados; que quede claro, pues, que no habrá un solo despido por esas evaluaciones, es falso que la Ley del Servicio Profesional Docente tenga fines o propósitos punitivos o antilaborales; para que las promociones por méritos se den por méritos y no compradazos, como sucede hoy en la mayoría de los casos; que se refuerce el carácter gratuito de la educación pública, una educación en la que nadie está obligado a pagar por ningún servicio educativo, cualquier que sea, y donde la autogestión servirá para eficientar el gasto público, jamás para privatizar ningún servicio educativo; y también, pero no menos importante, una Ley que establece que nadie que no tenga que ver con actividades docentes o con el sistema educativo recibirá percepciones

a cargo del Estado, el pernicioso lastre de los comisionados, que se estima con cifras conservadoras alrededor de 100 mil, se acabará en todo el país.

Son leyes con un alto compromiso con el país, con los padres de familia y con nuestros hijos. Son leyes que recogieron, incluso a la letra, una gran cantidad de propuestas de sectores del Magisterio, especialmente de la CNTE, y por ello, yo digo que no tienen razón los que insisten en señalar todo lo contrario de estas leyes que hoy se promulgarán y menos tienen razón al dejar sin clases durante semanas a millones de niñas y niños en varios estados de la República y con ello no quiero decir que nos manifestemos en contra del derecho a manifestarse, menos en esta Ciudad de libertades que es la capital de República, pero es de libertades para todos, no para unos cuantos: la libertad de uno termina en donde empieza la libertad de los demás y eso debe quedar muy claro entre nosotros.

Que lejos, a propósito de lo que estamos viendo hoy aquí en la capital de la República, que lejos estamos de aquellos movimientos que, especialmente para quienes venimos de la izquierda de décadas, veíamos allá en los 80s cuando se levantó la primera disidencia magistral contra el cacicazgo de Jonguitud. Cuando los líderes magisteriales en todos los niveles se levantaban contra los maestros que no impartían clases. Y no lo hacían, porque estaban en complicidades, en ligas con los dirigentes sindicales de aquel entonces. Eran los maestros los que se indignaban y se levantaban los más responsables y los más preparados de nuestro país que querían una mejora de la calidad de la educación.

Ahora bien, y por último, todo este entramado legal que hoy se promulga, es apenas el inicio de lo que nosotros identificaríamos como la verdadera revolución educativa. En la que concebimos a la educación como el elemento indispensable e insustituible por antonomasia para lograr la movilidad social. Es el instrumento más democrático con los que cuenta un Estado nacional y en particular el nuestro. Es necesario y urgente, pues, un nuevo modelo educativo nacional que resulte del concurso y del esfuerzo, como aquí lo señalaba el secretario de Educación, Emilio

Chuayfett, que los maestros tendrán que ser el pilar fundamental para impulsar este nuevo modelo educativo nacional que habremos de iniciar con el concurso también de especialistas de las universidades de nuestro país. Bajo la conducción, por supuesto, las autoridades del Estado mexicano, quienes serán, por obligación constitucional y legal, los principales responsables de llevar a cabo este proceso, y desde luego contar, como se tiene previsto y estaremos vigilantes de que así sea, con todo el apoyo presupuestal para que se haga realidad.

Estamos, pues, ante el reto de superar positivamente la natural y entendible desconfianza y crisis de credibilidad que existe cuando resolvemos en las instituciones cosas que planteamos para el bien del país. Y ha sido así, y es así lamentablemente, porque todos los planes anteriores o no han fructificado o han fracasado plenamente.

Por ello, pues, con hechos y con absoluta responsabilidad podremos lograr, es nuestra apuesta y son las convicciones leales y reales del Partido de la Revolución Democrática.

Felicidades y muchas gracias.

El inicio del camino para hacer de la educación el motor del progreso*

Emilio Chuayfett Chemor**

Ciudadano presidente de la República. Ciudadanos presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Honorable Congreso de la Unión. Distinguidos integrantes del presidium.

Señoras y señores:

Esta semana, el sábado, se cumplen 200 años de que Morelos en sus sentimientos de la Nación reclamara educación para todos los mexicanos. Qué mejor manera de conmemorar este acontecimiento que con la promulgación de las reformas legales en materia Educativa, las cuales nos ponen en el camino de hacer efectivo el anhelo del gran prócer insurgente.

Fue don Valentín Gómez Farías el que en 1833 iniciara la primera gran reforma a la educación, la cual creó una escuela laica, pública y, sobre todo, de vanguardia para los tiempos en los que todavía dominaba la tradición lancasteriana que nos venía de la colonia.

Posteriormente Benito Juárez determinó que la instrucción era la primera base de la prosperidad de un pueblo, a la vez que el medio más seguro para hacer imposibles los abusos del poder. Todavía hoy recordamos su Ley de 1861, para la instrucción pública en el Distrito Federal, en la que señalaba que la educación básica debía sustentarse en cuatro asignaturas: el español, la matemática, la historia y la música.

*Discurso de Emilio Chuayfett Chemor, durante la promulgación de las leyes secundarias en materia Educativa. Septiembre 10, 2013.

**Secretario de Educación Pública del Gobierno de la República.

Al término de la Revolución de 1917 sacudió a México un poderoso impulso y emprendimos con peculiar intensidad y singular eficacia una tarea de reconstrucción educativa, constituyendo el comienzo de acciones que no tenían precedente dentro de nuestra tradición académica y pedagógica.

La de México ha sido, pues, una auténtica hazaña educativa; sin embargo, a pesar de los avances registrados en cobertura y el valioso aporte del Magisterio Nacional, nuestro país enfrenta graves rezagos, cuya atención no puede ser aplazado.

Para hacer frente a esta deuda histórica y para reafirmar el valor de la educación como un derecho superior de los niños, el presidente Enrique Peña Nieto y el Pacto por México, lanzaron una reforma que establece que la educación debe fincarse en dos pilares: Calidad y equidad.

Para materializar el espíritu de la Carta Magna resultaba necesario elaborar dos nuevos instrumentos normativos: La Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación y la Ley del Servicio Profesional Docente, así como realizarlos cambios correspondientes en la Ley General de Educación.

Tras el trabajo responsable, creativo, oportuno de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, acompañados del Pacto por México, hoy el presidente de los mexicanos promulga las nuevas leyes y las reformas a la Ley General de Educación.

Gracias al ánimo constructivo de todos, el proceso legislativo se completó en tiempo y bien.

Por primera vez, por primera vez en México la educación de calidad con equidad es una meta constitucional explícita.

Calidad no es pensar en abstracto, es hacer efectivo que los alumnos tengan mejores maestros, que estén más tiempo en los planteles para que su formación sea más completa, que tengan acceso a alimentos sanos y nutritivos, que cuenten con mejores libros de texto y materiales educativos y que sus escuelas tengan instalaciones adecuadas y en buen estado.

El maestro es el determinante más importante que incide sobre el logro académico de los alumnos, por esta razón y gracias a la reforma promovida por el presidente, la educación de nuestros escolares estará en manos de aquellos que demuestren ser los mejores para enseñar.

Es momento de volver abrir el camino a los grandes educadores de México, sólo a través de la evaluación podremos acentuar las fortalezas y remediar las debilidades de nuestros docentes y del sistema educativo nacional en su conjunto.

Y lo hemos dicho, evaluar no es hacer un examen, es todo un proceso que debe tomar en cuenta el contexto y las circunstancias específicas de cada maestro.

Al recuperar la rectoría y la función reguladora que le corresponde, el Estado mexicano asegurará y acelerará el cambio educativo.

La promulgación de estas leyes no es pues un acto protocolario, es la confirmación del compromiso del presidente de la República en el sentido de que la reforma es una tarea esencial para su gobierno y para el Estado mexicano.

A partir de ahora, contamos con instrumentos que nos permitirán la transformación dinámica y constante del sistema educativo, al instaurar a la evaluación como uno de sus pilares, podremos identificar de manera periódica, ordenada y precisa cuáles son nuestras flaquezas, manteniendo siempre un ánimo de mejoramiento profesional.

También la solidez de nuestros planes y programas, garantizará que podamos contar con una adecuada inversión que no estará sujeta a cambios de gobierno, sino en la información que nos provean instrumentos objetivos y transparentes.

Con la Reforma Educativa, sembramos una semilla que debemos cultivar con la acción diaria, para que en unos años contemos con la sombra y los frutos de un desarrollo nacional fincado en el conocimiento.

La promulgación de estas normas es apenas el inicio, insisto, es apenas el inicio del camino para hacer de la educación el motor de nuestro progreso.

Estamos en la ruta correcta que señaló el presidente para hacer frente al lamentable rezago educativo del país.

La próxima entrada en vigor de estas disposiciones, nos permiten mirar el futuro con certeza, con entusiasmo, pues alcanzar el país que queremos, gracias a la educación no es una quimera, sino una posibilidad que tenemos a la vista.

Don Jaime Torres Bodet decía que México es la patria en obra, una patria que se hace a diario, con el quehacer colectivo y cotidiano, y que reclama de cada uno de nosotros voluntad para resolver nuestros propios problemas y de todos convicción para hacerlo juntos.

Muchas gracias.

Anexo

Compromisos del Pacto por México en materia Educativa

ACUERDOS PARA UNA SOCIEDAD DE DERECHOS Y LIBERTADES

El siguiente paso de la democracia mexicana es la creación de una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad que hoy existen entre las personas y entre las regiones de nuestro país.

Mediante este Pacto, los signatarios acuerdan que el gobierno realizará un conjunto de acciones administrativas y que las fuerza políticas pactantes impulsarán reformas legislativas, así como acciones políticas que amplíen la libertad y la gama de derechos exigibles y efectivos para todos los mexicanos.

Seguridad Social Universal

Se creará una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud y otorgue a cualquier mexicano, independientemente de su condición social o estatus laboral, un conjunto de beneficios sociales procurados por el Estado a través de un Sistema de Seguridad Social Universal que incorpore lo siguiente:

Acceso universal a los servicios de salud

Se aprecian los avances alcanzados en los últimos años en la materia, pero también se reconoce que todavía debe avanzarse mucho en la calidad

y el alcance efectivo de los servicios de salud, particularmente para atender a millones de personas que no cuentan con empleo formal y viven en las zonas de mayor marginación social y dispersión poblacional.

Para ello, se deben impulsar dos principios de reorganización del sector salud: el de la portabilidad de las coberturas para que todos los asegurados puedan ser atendidos en cualquiera de los sistemas públicos de salud a su elección; y la convergencia de los sistemas para igualar gradualmente la cobertura y calidad de todos ellos. (Compromiso 1).

Adicionalmente, ante el crecimiento de los males asociados a la obesidad, se modificarán las normas mexicanas para prohibir en las escuelas los llamados alimentos chatarra. (Compromiso 2).

Pensión para los adultos mayores de 65 años que no cuenten con un sistema de ahorro para el retiro o pensión del IMSS o ISSSTE

Como un primer paso, el programa “70 y más” pasará a ser “65 y más”. Como un segundo paso, se establecerá una cuota social adicional aportada por el Gobierno Federal a una cuenta individual a todos los Mexicanos al cumplir 18 años y hasta la edad de 65 años, para dar plena portabilidad a los beneficios pensionarios de la población a lo largo de su vida. (Compromiso 3).

Seguro de Desempleo

Se establecerá un Seguro de Desempleo que cubra a los trabajadores del sector formal asalariado cuando pierdan su empleo para evitar un detrimento en el nivel de vida de sus familias y les permita buscar mejores opciones para tener un crecimiento profesional y patrimonial. (Compromiso 4).

Seguro de Vida para Jefas de Familia

Se pondrá en marcha un sistema de seguros de vida para Jefas de familia para proteger la seguridad económica de sus hijos en caso de fallecimiento. Este seguro también incluirá a los padres jefes de familia que se encuentran en la misma circunstancia. (Compromiso 5).

Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza

Con el objetivo de terminar con la pobreza extrema, se creará un Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza que eliminará el sesgo asistencial y el uso electoral de los programas sociales, y priorizará sus esfuerzos para garantizar el derecho universal a la alimentación. Los recursos del Estado llegarán directamente y sin condicionantes a la población que más los necesita y se ejercerán con reglas de operación y transparencia que permitan su evaluación y la rendición de cuentas. La erradicación de la pobreza extrema debe garantizar un mínimo fundamental: la alimentación. Por eso, la más alta prioridad la tendrá el garantizar que ningún mexicano padezca hambre. (Compromiso 6).

Educación de Calidad y con Equidad

En los últimos años se ha avanzado de manera importante en la ampliación de la cobertura educativa. Los nuevos retos consisten en culminar esta expansión, pero sobre todo en elevar la calidad de la educación de los mexicanos para prepararlos mejor como ciudadanos y como personas productivas.

Para ello, se impulsará una reforma legal y administrativa en materia Educativa con tres objetivos iniciales y complementarios entre sí. Primero, aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA. Segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior. Y tercero, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad.

Las principales acciones que permitirán alcanzar la meta de ofrecer a los mexicanos acceso equitativo a una educación de calidad son las siguientes:

Sistema de Información y Gestión Educativa

Se creará el Sistema de Información y Gestión Educativa a partir de un censo de escuelas, maestros y alumnos, que le 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. (Compromiso 7).

Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa

Se dotará de autonomía plena al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), consolidando un sistema de evaluación integral, equitativo y comprehensivo, adecuado a las necesidades y contextos regionales del país. (Compromiso 8).

Autonomía de gestión de las escuelas

Se robustecerá 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. (Compromiso 9).

Escuelas de Tiempo Completo

Se establecerán escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, con el firme mandato de aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico. En aquellas escuelas que más lo necesiten, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales. (Compromiso 10).

Computadoras portátiles con conectividad

Se instrumentará un programa de dotación de computadoras portátiles con conectividad para todos los alumnos de 5to y 6to de primaria de es-

cuelas públicas promoviendo la alfabetización digital, adecuando los contenidos educativos al uso de tecnología y capacitando al personal docente. (Compromiso 11).

Crear el Servicio Profesional Docente

Se establecerá un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para ocupar las plazas de maestros nuevas o las que queden libres. Se construirán reglas para obtener una plaza definitiva, se promoverá que el progreso económico de los maestros sea consecuente con su evaluación y desempeño, y se establecerá el concurso de plazas para directores y supervisores. (Compromiso 12).

Fortalecer la educación inicial de los maestros

Se impulsará la profesionalización de la educación inicial de los maestros apoyando a las normales para que impartan una educación de excelencia, aprovechando los conocimientos y el capital humano de las universidades públicas del país. (Compromiso 13).

Incrementar cobertura en educación media superior y superior

Se asegurarán los recursos presupuestales necesarios para incrementar la calidad y garantizar la cobertura en al menos al 80 por ciento en educación media superior y en al menos 40 por ciento en educación superior. (Compromiso 14).

Programa Nacional de Becas

Se creará un Programa Nacional de Becas para alumnos de Educación Media Superior y Superior, focalizado en una primera etapa en la totalidad de los alumnos provenientes de las familias ubicadas en los 4 deciles con menos recursos. De igual forma, se impulsará un programa piloto de “beca-salario” en tres estados de la República para evaluar su eficiencia, impacto en la deserción y el aprovechamiento escolar que permita deter-

minar el modelo más adecuado para generalizarlo gradualmente al resto del país. (Compromiso 15).

La cultura como elemento de cohesión social

Se impulsará una política consistente con la composición pluricultural de la nación, como elemento de cohesión social que, entre otras cosas, permita recuperar espacios públicos y fortalezca el tejido social.

Protección del patrimonio cultural

México tiene cerca de cien mil sitios arqueológicos y monumentos históricos. Es necesaria su protección a través de una legislación que reconozca las nuevas relaciones entre la Federación y los gobiernos de las entidades federativas y los municipios. De igual forma, la adecuada restauración, sobre todo de los sitios arqueológicos, permitirá una vinculación más eficaz entre la cultura y la promoción turística detonando el empleo y el desarrollo regional. (Compromiso 16).

Infraestructura en los estados

México tiene una enorme infraestructura cultural (teatros, auditorios, museos, galerías, bibliotecas y otros espacios públicos) subutilizada que se renovará para tener espacios dignos para la adecuada difusión de la cultura en todo el país. (Compromiso 17).

Educación artística

Se introducirán en las escuelas, particularmente en las de horario ampliado, programas de educación artística que desarrollen en los alumnos el gusto por la cultura y los ayuden a desarrollar habilidades que mejoren su aprendizaje en otras materias. (Compromiso 18).

Estímulos a creadores

Se incrementará el número de becas para apoyar a todas las artes, y potenciar el talento y la formación de los artistas mexicanos, particularmente de los más jóvenes. Se otorgarán apoyos económicos a las industrias creativas. Asimismo, los proyectos vinculados a la ciencia, la tecnología y el arte, que ofrezcan contenidos para nuevas plataformas, recibirán estímulos mensuales durante un año. (Compromiso 19).

La cultura como proyección de México en el mundo

Se relanzará y articulará, como estrategia de Estado, el proyecto de Institutos de México en el mundo, aumentando su número, sus programas y alcances, para difundir nuestra cultura en el exterior. (Compromiso 20).

Reforma Educativa: educación de calidad para prosperar se terminó en la Ciudad de México en el año 2014. La edición impresa sobre papel de fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos, consta de 3,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 978-607-401-923-0 VOLUMEN 4
ISBN 978-607-401-919-3 OBRA COMPLETA

Colección de Análisis y Debate de las Reformas del Pacto por México

Reforma Educativa

Para el Partido Revolucionario Institucional es un honor presentar la Colección de Análisis y Debate de las Reformas del Pacto por México, editada por la Fundación Colosio, A.C. con la colaboración del Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Esta colección de cinco volúmenes recoge, de manera plural e incluyente, la visión de actores políticos, especialistas, académicos, servidores públicos y legisladores, en torno a las reformas transformadoras impulsadas por el presidente Enrique Peña Nieto y por las principales fuerzas políticas del país, concretadas entre 2012 y 2014, gracias a un proceso inédito de diálogo y acuerdos.

El propósito central de esta colección es dejar un testimonio sobre los principales temas de debate y las posiciones de los diferentes actores políticos en relación con dichas reformas. Adicionalmente, con esta obra nos proponemos difundir por qué era necesaria cada reforma, en qué consiste y qué retos y oportunidades genera para México.

En el presente volumen, *Reforma Educativa: educación de calidad para prosperar*, se incluye un panorama de la realidad mexicana en el contexto educativo internacional y un diagnóstico de la educación en México antes de la reforma. También se describe en qué consiste esta trascendente reforma, con énfasis en los retos de la equidad y la calidad educativas, así como en la evaluación del desempeño profesional docente. Se aborda, además, la responsabilidad de los diferentes actores del proceso educativo, destacándose el papel de las maestras y los maestros, la sociedad civil y las autoridades educativas. Se revisan los retos y oportunidades de la reforma, poniendo el acento en la necesidad de un nuevo modelo de educación básica, el fortalecimiento de la gestión escolar y los desafíos del financiamiento educativo. Finalmente, se presenta una visión plural, desde la óptica de los diferentes actores de los poderes públicos y de las fuerzas políticas, sobre la Reforma Educativa.