



CRV-VII-08-14

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

**CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VII**  
*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea*  
*Enero-agosto 2014*

Ponencia presentada por  
**Jorge Cajiga Calderón**

**“REFORMA EDUCATIVA, UNA REFORMA  
INCONCLUSA”**

**Febrero 2014**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034  
e-mail: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

# **REFORMA EDUCATIVA, UNA REFORMA INCONCLUSA**

**Jorge Cajiga Calderón**

## **Resumen**

La presente ponencia consiste en profundizar un tema tan importante como lo es la reforma educativa, misma que es considerada como una reforma prioritaria para la administración de Enrique Peña Nieto.

En ésta Reforma, se da autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); un organismo será el encargado de evaluar obligatoriamente a los docentes. Los resultados serán la base para que los maestros mantengan su plaza o accedan a puestos de directivos. El INEE será el encargado de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Se establece que el INEGI realice un censo de maestros, escuelas y alumnos para que el país cuente con un registro nominal.

Cada plantel educativo organizará las mejoras en infraestructura y compra de materiales educativos. Los directores incentivarán la participación de los alumnos, maestros y padres de familia para enfrentar los retos de cada escuela. Se establece la creación de hasta 40,000 escuelas de tiempo completo durante el sexenio. Las jornadas serán de 6 a 8 horas.

A pesar de lo anterior las modificaciones planteadas no corresponden a una reforma educativa sino una rectificación de la gobernabilidad del sistema educativo del sexenio anterior, al excluir temas como el analfabetismo y el rezago educativo; tampoco se habla del mejoramiento a los programas de educación para jóvenes y adultos.

En la presente investigación, se analizara cuáles son los puntos inconclusos de la Reforma Educativa, y la necesidad de incluirlas a la brevedad, a fin de cumplir con el objetivo principal de esta importante Reforma Estructural para el país.

## **LA REFORMA EDUCATIVA, UNA REFORMA INCONCLUSA**

Por más de un siglo, a la educación se le atribuyó la resolución de una gran cantidad de problemas políticos, económicos y sociales. Sin embargo, está sujeta a una dinámica propia, autorreferencial, vinculada a la capacidad de aprendizaje de las personas. Los intentos para resolver problemáticas no necesariamente vinculadas a los procesos de enseñanza-aprendizaje exponen al sistema educativo a una tensión singular: ante los recursos limitados con que cuenta.

Los bajos rendimientos en matemáticas y español de los alumnos de educación básica están relacionados con la desigualdad que existe en México entre los sectores con menores y mayores ingresos.

Desde que el expresidente Vicente Fox asumió el poder en el 2000, la política educativa se ha centrado en mejorar los resultados en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, como lo son el PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos) y ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico de Centros Escolares). Como miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), los alumnos mexicanos han sido evaluados en materia educativa desde el año 2000 bajo el Programa para la Evaluación de Estudiantes. De igual forma, en este sexenio el expresidente Fox realizó esfuerzos a través de la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

En la evaluación más reciente, México ocupó el lugar 48 de 65 países que aplicaron las pruebas a sus estudiantes de 15 años. Según los resultados de la prueba ENLACE aplicada por la Secretaría de Educación Pública a los alumnos de educación básica, ocho de cada 10 alumnos mexicanos salen de la secundaria con deficiencias en sus habilidades matemáticas y de lectura.

Con el fin de mejorar la calidad educativa, el gobierno del expresidente Felipe Calderón firmó la Alianza por la Calidad de la Educación en mayo del 2008.

La Alianza por la Calidad de la Educación buscaba mejorar la calidad de la educación a través de 10 procesos prioritarios relacionados con centros escolares, profesores, alumnos, reforma curricular y evaluación.

La iniciativa de reforma educativa presentada por Peña Nieto, aprobada en el año de 2013, deja algunos problemas sin resolver en la materia.

El documento entregado por el jefe del Ejecutivo a los legisladores, establece también otras propuestas como el servicio magisterial de carrera, la posibilidad de autogestión de las escuelas, así como la necesidad de un censo de escuelas, alumnos y profesores.

Si bien es cierto que en la iniciativa de ley se explica que elementos como la nutrición y la alimentación son fundamentales para lograr mejores resultados educativos, las reformas a los artículos 3ro y 73 constitucional no hablan de mecanismos para lograr la igualdad.

El Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) va a medir con autonomía institucional, va a diseñar los instrumentos de evaluación y va a medir a los estudiantes, pero medirlos no significa que vayan a mejorar en su calidad.

La reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, implica cambios al texto de los artículos 3º relativo a la educación, y 73 que establece las facultades del H. Congreso de la Unión.

La reforma al artículo tercero consiste en la modificación de las fracciones III, VII y VIII; así como en la adición de un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y la fracción IX. Cabe en este sentido destacar, que las demás partes que integran el artículo 3º quedaron intactas, como es el caso de la fracción IV que a la letra dice: *“Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”*, lo que despeja la duda generada en relación al hecho de que, a partir de su publicación, el sostenimiento de los servicios de las escuelas correría a cargo de los padres de familia, de la misma manera se desvirtúa la afirmación de que deberán cubrir el costo de los libros de texto y una cuota o inscripción obligatorias, por cuanto a este último punto resulta importante, además, invocar los artículos 3º y 6º de la Ley General de Educación vigente, que a la letra dicen:

**“Artículo 3o.-** El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior...”

**“Artículo 6o.-** La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación

Junto con la reforma constitucional, también se expidió el decreto de las leyes secundarias que fueron publicadas en septiembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), las cuales establecen modificaciones a la Ley General de Educación y los dos con los que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Por su naturaleza propia es correcto afirmar que se trata de una reforma laboral por cuanto a que aboga, en cuanto le contraviene, al Reglamento General de Condiciones de Trabajo de la SEP, pero no elimina las prestaciones y derechos laborales de los trabajadores del sector educativo como son aguinaldo, prima vacacional, días económicos, permisos, etc.

Por ser esta Ley el que más dudas ha causado entre la población en general, de manera breve se analizarán y comentarán algunos de los aspectos normativos más importantes a destacar, particularmente aquéllos que han generado controversia en el sector magisterial.

En cuanto al ámbito territorial, el artículo 1, señala que es de observancia general y obligatoria en toda la república, excepto a las universidades a que se refiere la fracción VII del artículo 3º de la Constitución, al Consejo Nacional de Fomento Educativo y organismos que presten servicios equivalentes en las entidades federativas, ni a los Institutos de educación para adultos, nacional y estatales.

En el ámbito personal, se aplica a los Docentes, a quienes ejerzan funciones de Dirección y Supervisión en la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios, así como a los asesores técnico pedagógicos en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado (artículo 3).

En el apartado antes comentado, no existe señalamiento que esta Ley se pueda aplicar a los trabajadores administrativos, manuales y cualquier otro que no encuentre en los mencionados anteriormente. Cabe destacar, entonces que su objetivo son los trabajadores con funciones eminentemente docentes y a los puestos de confianza que, hasta la fecha, eran asignados por escalafón sindical.

El Capítulo II, Artículos 8 a 11, denominado de la Distribución de competencias, establece las condiciones relativas a las facultades y obligaciones que corresponderán al INEE (reguladas a detalle en su propia Ley), a las Autoridades Educativas, Organismos Descentralizados y a la propia SEP.

Hay un sector importante en la sociedad, que opina que la reforma educativa no tiene un proyecto educativo explícito. Según los detractores, no hay en ella nada que esclarezca hacia dónde se quiere caminar en el terreno pedagógico ni cómo resolver los principales problemas del sector. Expresan, por mencionar un ejemplo, que no hay una sola idea que aclare cómo terminar con la desigualdad y el rezago educativo en el que se encuentran 32 millones de personas.

Grupos disidentes a la reforma refieren que lo aprobado no es una reforma educativa, sino una reforma laboral y administrativa disfrazada. Su objetivo es que el Estado arranque al SNTE la conducción de la educación pública, y que los maestros pierdan un derecho adquirido: la estabilidad en el empleo.

Por último, y en paquete a esta reforma educativa, se presentó una Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. En cuanto a la reforma a esta Ley, aprobada también por la Cámara de Senadores el 3 de septiembre del 2013, la controversia es menor, pues sus cambios buscan que el INEE cuente con las facultades y estructura necesarios para poder cumplir con las funciones que le impone especialmente la LGSPD antes analizada, no afecta de manera directa a los trabajadores de modo alguno, especialmente porque aún no se han fijado las condiciones y particularidades de la evaluación.

El principal debate de la reforma educativa ha sido siempre la evaluación docente, a la cual se someterá todo maestro al menos una vez cada cuatro años. Con lo anterior, la reforma convierte en ley, lo que antes sólo estaba sustentado en un acuerdo entre la

autoridad educativa federal y el sindicato magisterial: un concurso para el ingreso y promoción de los docentes.

Con la legislación aprobada se establece, además de los concursos mencionados, la obligatoriedad adicional de evaluar a todos los maestros para la permanencia en el servicio docente. En dichas evaluaciones la legislación establece explícitamente que se tomarán en consideración tanto las diferentes circunstancias socioeconómicas a las que se enfrentan los docentes del país, así como sus particularidades culturales y regionales.

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

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

Por otro lado, la legislación recoge la demanda legítima del magisterio para instruir a la autoridad a reformar las escuelas normales con el fin de proveer una capacitación

adecuada a los futuros maestros del país (artículo 22 transitorio). Asimismo, establece la obligación del Estado para proveer opciones de formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural para los docentes (artículo 59), aunque la ley no contempla un mecanismo de evaluación para analizar la eficacia de estas rutas de capacitación brindadas por la autoridad.

Pese a las presiones en las calles, los legisladores preservaron el castigo de despido contra todo aquel evaluador que se corrompa para favorecer algún familiar, amigo, conocido o que exija un pago para brindar una evaluación favorable (artículo 72).

De igual forma preservaron la disposición para la separación del cargo de todo aquel individuo en el servicio docente que se niegue a ser evaluado y que no se incorpore a los programas de regularización cuando tenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación (artículo 8). La misma sanción se prevé para aquel docente que no acuda a sus labores durante tres días consecutivos sin causa justificada dentro de un periodo de 30 días naturales. Es preciso señalar que en las modificaciones incorporadas se estableció el derecho de apelación ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes en caso de presentarse esta situación.

Las legislaciones aprobadas no han corregido uno de los talones de Aquiles del funcionamiento del sistema educativo: la incompleta descentralización que ha permitido escapar a las autoridades estatales de sus responsabilidades para garantizar el correcto funcionamiento de los planteles de nivel preescolar, primario, secundario e instituciones de educación media superior. Debido a las protestas magisteriales, los legisladores tuvieron que hacer malabares jurídicos para encauzar las exigencias de la disidencia magisterial. En estos eliminaron de la propuesta original algunos elementos que buscaban erradicar la existencia de prácticas corruptas para el acceso al servicio docente por fuera de los concursos de selección y promoción docente por medio de mecanismos no previstos en la ley.

Dicho contenido estaba contemplado en los artículos 25, 32 y 44 de la entonces iniciativa de la LGSPD. Particularmente en el Art. 44 se preveía la nulidad de cualquier promoción magisterial obtenida por medio de pagos o cualquier tipo de contraprestación que no estuvieran contemplados en la ley. Sin embargo, de acuerdo con lo aprobado por el



Congreso, quienes incurran en este tipo de prácticas serán acreedores a las “sanciones correspondientes” sin que se especifique cuáles son éstas y si dentro de ellas se contempla la nulidad del posible mal logrado cargo.

Hay quienes refieren que los legisladores le han quedado a deber a la ciudadanía al no garantizar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas efectivos en el sistema educativo. Los legisladores limitaron seriamente el derecho de la sociedad por conocer las capacidades de los docentes que están al frente de las aulas públicas de primarias, secundarias y planteles de educación media superior del país, ya que la difusión del desempeño docente a nivel individual, se considerará como “información personal”, lo que limitará que sea del conocimiento público, según lo planteado en el artículo 79 de la LGSPD.

Esta categoría “datos personales” es definida en la Ley Federal de Transparencia, como “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable”. La posible presión social para incentivar una continua formación de los maestros mediante el escrutinio público de las evaluaciones docentes, se merma severamente con la clasificación de esta información como personal.

Como se había advertido previamente era necesario evitar cualquier tentación de opacidad para el análisis de la información que provenga de las evaluaciones docentes sin caer en la tentación del vituperio al magisterio como ha ocurrido en otras latitudes (por ejemplo en algunas ciudades norteamericanas donde los periódicos publicaron listas con los resultados de las evaluaciones de los maestros sin que se contextualizara las condiciones socioeconómicas que enfrentan y sin que quedara claro que la condena pública buscara realmente impulsar políticas para la mejora de la práctica docente).

Era necesario que los legisladores establecieran puntualmente el principio de máxima publicidad que debe regir la información proveniente de la evaluación docente sin menoscabo de la protección de la información individual de los docentes. Al no hacerlo, se podrá negar información relevante para efectos de analizar los instrumentos de evaluación y los resultados de los maestros.

Por último, y como parte de los ajustes, se definió que para julio de 2014 se aplicarán los concursos para el ingreso al servicio de educación básica y media superior; por lo que de forma previa se publicará el calendario correspondiente para los concursos y procesos de evaluación.

En el DOF se menciona que las autoridades “deberán proveer lo necesario para revisar el modelo educativo en su conjunto, los planes y programas, los materiales y métodos educativos”.

El decreto plantea que el personal que actualmente cuente con un nombramiento provisional continuará en funciones y será sujeto a la evaluación. En lo que respecta a la Ley General del Servicio Profesional Docente, se planean propuestas de las autoridades educativas y de los organismos descentralizados para aplicar las evaluaciones.

## **CONCLUSIONES**

El principal problema en México es la desigualdad tan profunda entre grupos sociales que impide a niños y jóvenes de clases populares un desempeño mejor porque no tienen apoyos en casa, buenas escuelas, buenos maestros, materiales pedagógicos adecuados, la estimulación cultural y de conocimiento necesaria en su infancia o primera juventud, entonces la reforma parece urgente, pero en una dirección distinta a la que hemos seguido en los últimos 25 años.

En cuanto a la evaluación de los profesores, quedó definido que “El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen”.

Aunque ya se haya hecho mención, es importante que la implementación de los cambios contemplados en esta reforma será lenta, técnicamente compleja, políticamente costosa y presupuestalmente desafiante. Tan sólo en la exposición de motivos de la iniciativa se establece que la Secretaría de Hacienda, sin que brindara los supuestos empíricos que sustentaban sus proyecciones financieras, calculó que poner en marcha la reforma tendrá

un costo de alrededor de 28 mil millones de pesos. No sabemos cuál es el periodo contemplado en dicha proyección. No tenemos idea cómo se hicieron los cálculos si aún el INEE no ha determinado cuáles serán los instrumentos de evaluación multidimensional. Aún no sabemos si la evaluación será una combinación de pruebas estandarizadas, con evaluaciones de portafolio y observaciones en clase e incluso encuestas a estudiantes como ocurre ya en países como Chile y Ecuador, los cuales han implementado reformas similares, aunque con sistemas educativos mucho más pequeños y sin la complejidad de un sistema federal como México.

Llevará tiempo seleccionar y capacitar a los evaluadores. Como se ha señalado, será un desafío político lograr transformar las escuelas normales del país en verdaderos centros de excelencia de formación docente.

No considero que sea la solución los bloqueos a carreteras federales y la violencia observada ante el intento de los cambios de planes de estudio en las escuelas normales en varios Estados de la República. Es por tanto el derecho, el único camino, aunque difícil, por recorrer para poder brindar una nueva formación a los docentes del país, la cual debe ser una herramienta fundamental para que puedan realizar eficazmente su labor frente al aula. Es una tarea inconclusa que deberán trabajar sociedad y gobierno, al tener como única herramienta el análisis de la ley, las propuestas y el consenso entre las diversas fuerzas políticas.

## **BIBLIOGRAFIA**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Educación

Ley General del Servicio Profesional Docente

Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa

[http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/09/MEX-EVA\\_DIG-EDUCACION.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/09/MEX-EVA_DIG-EDUCACION.pdf)