

Análisis de la reforma constitucional en materia de educación

Entrevista al Dr. Roberto Rodríguez¹

P: La reforma constitucional aprobada en materia de educación, ¿ayuda a mejorar el sistema educativo?

R: Lo que se ha planteado como reforma educativa en esta nueva administración, la que encabeza el presidente Peña Nieto, tiene como orientación fincar una nueva plataforma normativa para la organización de los servicios educativos, sobre todo en educación básica y media superior. Tal plataforma hace énfasis en tres elementos: uno es la evaluación, fundamentalmente la correspondiente al desempeño de los maestros; otro es el servicio profesional docente en lugar de la carrera magisterial; y en tercer lugar el conjunto de normas que buscarían regular la actividad laboral del magisterio de educación básica, incluidas las funciones de supervisión y dirección. Eso es lo que básicamente plantea la reforma con acciones muy precisas, definidas en el texto constitucional, y que han comenzado a operar, como la autonomía para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el INEE.

Lo que hoy se puede decir de la reforma educativa es justamente eso, que es una plataforma normativa, aunque también se puede ver de una manera más amplia, que comprendería el conjunto de cambios que ha experimentado el Sistema Educativo Mexicano, principalmente en los tramos de básica y media superior, aunque también la educación normal, en los últimos diez años. El sistema ha experimentado una transformación muy amplia que comienza con la Reforma Integral de la Educación Secundaria, la reforma del preescolar y la obligatoriedad de este tipo educativo. Posteriormente vino la Reforma

Integral de la Educación Básica, con el planteamiento de estándares para la educación básica y de estándares de desempeño para los docentes, así como la evaluación universal para los maestros. La Reforma Integral de la Educación Media Superior, la obligatoriedad de la media superior, y por último, la serie de reformas que ha experimentado la educación normal, que va desde su asimilación plena al nivel superior (ya desde hace décadas la licenciatura de educación normal está considerada como educación superior), pero en los últimos sexenios, especialmente en los últimos años se ha buscado acercar a la educación normal al tipo de fórmulas que se plantearon para la educación universitaria, es decir, la planeación estratégica, la evaluación de programas a través de los CIEES (Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior), así como las pruebas que aplica el CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior) a estudiantes normalistas a la mitad del ciclo de estudios y al final de los programas. Por último, desde hace dos años inició el trabajo en torno a la reforma de contenidos de la educación normal, centrada en el modelo de competencias.

Un aspecto destacado en los cambios educativos recientes ha sido establecer el modelo curricular de competencias en toda la educación básica, la media superior y parte de la superior, incluidas las universidades tecnológicas, los institutos tecnológicos, las universidades polítécnicas y las escuelas normales, además de varios programas universitarios.

En resumen puede decirse que se ha desarrollado un proceso de cambio que sería

¹ El Dr. Roberto Rodríguez es subdirector de evaluación institucional e impacto social de la Dirección General de Evaluación Institucional de la UNAM. La entrevista se llevó a cabo el 8 de mayo de 2013, y estuvo a cargo de Gabriela Arévalo Guízar.

difícil no calificar como reforma. El punto de decisión de las políticas de nueva generación, las de este sexenio, es si se va a continuar profundizando sobre esas transformaciones o si van a hacer algo distinto. Por ahora esa es una incertidumbre. Se perciben, sin embargo, dos posibilidades: seguir con lo que ya está hecho y aplicar el nuevo paquete normativo a ello, o bien proseguir con cambios cualitativos y cuantitativos en diferentes niveles y modalidades del sistema. Esa es una decisión que aún no se ha hecho pública y habrá que esperar al programa sectorial para conocer las alternativas de cambio. Pareciera haber en el panorama indicios de que se pretenden cambios importantes en el terreno propiamente educativo, es decir, los contenidos y los procesos de enseñanza/aprendizaje. También, seguramente, en el tema de evaluación y algo en el tema de materiales escolares, sobre todo en torno a la propuesta de incorporar nuevas tecnologías en el sistema.

En síntesis tenemos dos elementos: un proceso de cambio que tiene diez años por lo menos y que implica la transformación de muchas zonas del sistema, y una nueva plataforma normativa de la cual apenas conocemos los cambios a la Constitución. En relación a esta plataforma están pendientes tres normas secundarias federales: la Ley General de Educación, ya que ésta tiene que adecuarse al contenido de la reforma constitucional. Es probable, incluso, que se aproveche la ocasión para hacerle otras modificaciones y ajustes; y de hecho algunas ya han sido anunciadas, sobre todo lo que tiene que ver con los servicios privados de educación, pues quizás se reconsideren las normas del Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE), de manera que los maestros de escuelas privadas serán sometidos también a evaluaciones equiparables a los del sistema público. También está pendiente el contenido de dos instrumentos jurídicos específicos: uno es la normativa para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación,

es decir, la ley orgánica del INEE, y el reglamento de este Instituto. Otro es la reglamentación del servicio profesional docente. Ese es el trabajo legislativo próximo.

Por lo pronto ya hay el anuncio de la Comisión de Educación del Congreso de que se tomará en cuenta a diversos actores del campo educativo, entre ellos al rector de la UNAM, a los especialistas del INEE que fueron designados integrantes de la Junta de Gobierno, y a titulares de los gobiernos de los estados, por ejemplo, para hacer una deliberación mucho más amplia sobre estos instrumentos normativos. Falta todo ese proceso de discusión sobre los proyectos que ya se tienen y hay también algunas propuestas, por ejemplo la del gobierno del estado de Oaxaca, para darle contenido a temas tales como calidad, inclusión y equidad. El gobierno de Oaxaca, a través de su gobernador Cué, ha presionado muy fuerte para poner en el tablero de las discusiones el asunto de la regionalización del servicio educativo, tanto en contenidos como en materiales, así como los procesos de enseñanza y también la evaluación. Es de esperarse que éste sea uno de los temas más importantes si se sigue caminando en el sentido federalista, en que cada entidad pueda tener un mayor control de los servicios educativos que imparten los estados, incluyendo contenidos, y, sobre todo, los procesos de evaluación. Pero si la ruta federalista se considera agotada, lo que se perfilaría sería un mayor control desde el centro bajo la consigna de recuperar la rectoría del Estado en la educación. Así es como veo la coyuntura.

P: Sobre este último tema, se ha mencionado que la reforma sí busca dotar de autonomía a los estados, incluso de recursos, es decir, que cada entidad logre mayor autonomía en la gestión de los servicios educativos y en la administración de los recursos. ¿Usted cree que es factible que esto pueda darse, dada la organización del sistema educativo?

R: Hay que verlo como un reto. Es decir, hay entidades federativas que sin duda tienen

plena capacidad para gestionar, administrar y orientar el sistema educativo estatal desde el preescolar hasta el superior; que tienen los instrumentos y que han desarrollado capacidades. Nuevo León por ejemplo: ellos cuentan incluso con un instituto de evaluación descentralizado del gobierno del estado, con la capacidad de llevar a cabo procesos de evaluación de muy buena calidad o producir sus propios materiales, e incluso de brindar recursos hasta el nivel municipal a cada una de las escuelas. Es decir, hay entidades que ya están en condiciones para gestionar sistemas estatales: varias entidades del norte del país y algunas del centro. Y otras que no, por ejemplo los estados del sur del país. En ellos el reto de poder desarrollar capacidades y contar con recursos es enorme. En suma, no todos los estados están en la misma condición, en el mismo punto de arranque como para que una propuesta federalista más radical o más a fondo pudiera implantarse. Hay un desafío de generación de capacidades locales, así como hay un reto económico, porque no es nada más la voluntad de que cada estado vea cómo obtiene más recursos para la educación. Varios de ellos dependen íntegramente de las distribuciones del presupuesto federal, sea por la vía del Ramo 33 o por los convenios de participación entre los estados y la federación. Lo que digo es que hay una gran heterogeneidad de puntos de partida en capacidades y recursos financieros. ¿Cómo acortar las enormes brechas que existen entre las entidades para que éstas tengan plenamente las capacidades autogestivas que necesitan, o para que puedan desarrollarlas?

La decisión política principal es si se va ir en esa dirección, esto es, el federalismo y la autonomía de gestión; o si bien se mantendrá como constante lo que se está haciendo en la actualidad, esto es, la concentración en las políticas federales y en las capacidades centrales de administración del sistema a nivel nacional. Es un dilema. Habrá que ver cuál es la perspectiva que finalmente se impone. Ésta no la puede

decidir exclusivamente ni la Presidencia de la República ni la SEP; es un punto de deliberación en el Congreso porque implicaría modificaciones muy de fondo en la distribución de los presupuestos de egresos, por ejemplo, fortalecer los distintos ramos que financian rubros educativos con énfasis en la distribución del Ramo 33, pero además acercar recursos etiquetados a los municipios, cosa que no se hace en la actualidad y que es el principal impedimento para que una perspectiva que parte de la base municipal pudiera completarse.

P: ¿Cree usted que el servicio profesional docente contemplado en la reforma ayudará a mejorar la gestión escolar y los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula, que es lo más importante?

R: Por supuesto que puede ser un elemento de mejora cualitativa: maestros mejor formados que tienen perspectivas de actualización, que se acercan más a los propósitos educativos como tales; directores que son líderes de sus comunidades magisteriales y de la escuela; planeación de las actividades del centro escolar, etc. Desde luego que todos estos aspectos implican condiciones que incidirían favorablemente en la calidad, pero ello involucraría una transformación en la cultura laboral y en la cultura organizacional del servicio educativo, que no es sencillo. No lo es, por un lado, porque al modificarse la cultura laboral, o al pretender modificar ésta, el punto crítico es qué tipo de relaciones se establecerán con el gremio magisterial al respecto, y eso no puede darse por resuelto. Dudo que el SNTE, por ejemplo, renuncie sin más a las Condiciones Generales de Trabajo, es decir, a las conquistas alcanzadas vía, por ejemplo, la carrera magisterial; a las condiciones de escalafón; a las mesas de trabajo con la SEP, etc. La interrogante ahí es cuál es la nueva relación, en qué términos se va a dar, cuáles serán las pautas de negociación para que proceda una transformación efectiva de la carrera magisterial y de otras vías para el ingreso, promoción y

permanencia de los maestros que quiere establecer el gobierno. El tema no es únicamente legal, y falta por recorrer todo el camino político para establecer condiciones de consenso; esto, por cierto, no depende ni de la inteligencia del gobierno, ni de los poderes locales, sino de ir tejiendo, de manera fina, depurada y detallada, las condiciones políticas para un acuerdo con la base magisterial.

P: Con respecto al INEE, lo que se aprobó y queda en la ley con respecto a sus funciones es: diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema. Y en la exposición de motivos de la reforma, esto es, en el documento presentando por la presidencia, se habla de que el INEE deberá evaluar alumnos, maestros, escuelas, directores y servicios educativos. ¿Usted cree posible y factible que todos esos elementos puedan encargarse a un solo instituto?

R: No, de ninguna manera. La norma prevé que antes de abordar esas tareas específicas, que aún están a discusión, la primera función y la más importante del Instituto es la de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación del cual sólo sabemos que va a ser un espacio en el que coincidirán todas las instancias de evaluación del país. Ese es el punto clave: quiénes van a integrar el Sistema Nacional de Evaluación, porque éstas serán, finalmente, las instancias encargadas de aplicar las evaluaciones. Si fueran, por ejemplo, los institutos de evaluación de los estados, eso sería muy interesante, pero apenas hay media docena funcionando; habría que crear los demás (ya se vio, en el caso de Guerrero, la resistencia que tiene el congreso local para que exista un instituto de evaluación) y los que existen son heterogéneos en cuanto a calidades y capacidades. Es probable también que se esté pensando en un Sistema Nacional de Evaluación como una coordinación con las secretarías de educación de los estados y la SEP, y otra alternativa es que se incluya a entidades que no son gubernamentales, como los Comités Interinstitucionales

para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), etc. Todo eso falta por definir, y ello dependerá de cuáles serían los elementos que ingresarían al Sistema Nacional de Evaluación, cómo los coordinaría el INEE, y si éste tendrá funciones en la cadena de mando que lo coloquen al nivel de toma de decisiones que deberán ejecutar las demás instancias o si simplemente va a ser una instancia de visto bueno de propuestas de evaluación y de los resultados de estas propuestas.

Desde mi punto de vista se han generado expectativas desmesuradas respecto del INEE, tanto por parte de los medios de comunicación como del propio gobierno, como si se tratara de un órgano de evaluación que puede cumplir todas las funciones. El INEE como está no podría hacerlo de ninguna manera; todavía están pendientes de resolver muchas cuestiones formales, por ejemplo si la autonomía del INEE será superior a la soberanía de los estados, lo que desde luego no es trivial. Otro asunto pendiente por definir es si en materia de evaluación el INEE predominará sobre las funciones de evaluación que realiza la SEP, o si, entendido como un órgano regulador, tendría que tener réplicas en los estados como las tiene el Instituto Federal Electoral (IFE), donde hay un instituto federal del cual dependen los institutos estatales, los cuales se hacen cargo de organizar las elecciones locales. En cuanto al INEE, todavía no sabemos si se retomará este modelo o se hará otra cosa.

Otro aspecto a tomar muy en cuenta es la postura de los integrantes del Consejo y de la directora del Instituto, que hasta ahora se han inclinado más hacia la idea de que sea la SEP la que aplique las evaluaciones docentes y que en todo caso el INEE dé un punto de vista fundamentalmente técnico sobre la confiabilidad y validez metodológica de estas evaluaciones. No es cualquier cosa el que se tome una decisión u otra.

P: Retomando lo que ha expuesto hasta ahora, desde su punto de vista ¿por qué ha levantado y ha suscitado tanta reacción si aún no sabemos hacia dónde camina la reforma?

R: Eso justamente, la falta de definición de muchos aspectos es lo que ha propiciado una fuerte reacción en la opinión pública; si se tuviera una gran precisión acerca de cuál es el modelo educativo que se buscará implementar a partir de ahora, cuál el conjunto de normas y regulaciones que van a hacer operable este nuevo modelo, cuáles son los jugadores y qué papel les tocará cumplir, no habría tantas dudas. Lo que tenemos son algunas indicaciones generales, así como grandes expectativas que habrá que ir moderando en el camino y la gran interrogante de si lo que ya se modificó se volverá a modificar. Lo que se está vislumbrando ahora es una apuesta central en la evaluación; como sabemos, la evaluación nos permite tomar conciencia, en el mejor de los casos, sobre si se está avanzando o si no, pero no es un instrumento como tal de transformación educativa, sino de medición.

P: Desde su punto de vista, ¿era necesario dar este paso para transformar el sistema educativo?

R: No. Los sistemas mejoran con y sin evaluación. Lo que pasa es que sin evaluación no sabemos qué tanto mejoran, pero por supuesto que se pueden tener procesos de mejora de calidad a través de otras vertientes, como por ejemplo la búsqueda de una constante innovación, la de aplicar fórmulas exitosas, la de buscar acercamientos entre propósitos, objetivos, medios, etc. La evaluación funge como un valor agregado a las transformaciones que se emprendieron, pero la sola evaluación no mejora las prácticas. En síntesis: se puede mejorar sin evaluación; el papel de la evaluación es en todo caso hacer ver si efectivamente se está mejorando.

P: Tomando en cuenta que todo está por verse, por hacerse, y por legislar al respecto,

¿cuáles serían sus recomendaciones, y cuáles los elementos necesarios para mejorar el sistema educativo nacional?

R: Yo creo que hay puntos muy críticos en la condición actual del sistema; uno de ellos es, efectivamente, la preparación de los maestros a través de las escuelas normales. Hay ahí un área de oportunidad enorme; se podrían tener sistemas de habilitación magisterial mucho mejores que los que actualmente tenemos. Sobre este tema hay un conjunto de tareas que si no se realizan no se va a ir muy lejos. Otra cosa que hace falta, y que no ha tenido suficiente visibilidad pública, son las necesidades de renovación generacional de la planta magisterial: poco a poco, en unas entidades más que en otras, se ha ido avanzando en el tramo de edad de los maestros en servicio y se está abriendo cada vez más una suerte de brecha generacional debido a que no hay un plan de jubilación y pensiones que resulte satisfactorio para el magisterio en las condiciones actuales. Ahí cabe formular una pregunta: ¿cómo se va a renovar la planta del magisterio para que las escuelas puedan dar cabida a los nuevos maestros que se supondrán, en el mejor de los casos, mejor formados? Y este problema se reproduce en las escuelas normales, en donde hay una brecha generacional notable entre profesores y estudiantes, pues los primeros se encuentran en el tramo mayor de cincuenta y pedirles que se actualicen ahora en lengua extranjera y nuevas tecnologías sin renovar la planta magisterial nos lleva al camino de simulación que conocemos muy bien. En el tema de los maestros hay retos que son tan grandes o mayores que el tipo de evaluación que se les vaya a practicar.

En materia de infraestructura hay también grandes áreas de oportunidad; en preescolar, por ejemplo, los jardines de niños operan con muchos más niños que los que se recomiendan internacionalmente: mientras que la UNESCO y la OCDE sugiere un máximo de 15 niños por aula, el promedio en los jardines de niños (públicos) funciona con 25 o más. Hay

insuficiencias muy grandes en ese sentido. La calidad y la infraestructura de las primarias y secundarias también dejan mucho que desear. Otro tanto sucede en la educación media superior, que ahora es obligatoria: cuando al menos una tercera parte de los municipios del país, probablemente más, no cuenta con ningún tipo de servicio de este nivel. Además, se carece de profesores formados específicamente para media superior. Esto es, hay déficit en términos de la preparación del magisterio, y déficit en la infraestructura. Finalmente, con respecto a las acciones que permitieran mejorar el sistema educativo mexicano, cabe señalar que ya existen algunas fórmulas que

han sido exitosas en otros países, como los consejos escolares, la colegiación de los maestros para decidir y hacer de la autonomía de las escuelas una virtud, pero en nuestro país apenas son proyectos o ideas. En México, además, cualquier reforma que se aplique al sistema educativo debe considerar acciones urgentes en diferentes aspectos, pues el déficit de iletrados persiste, además estamos lejos de alcanzar el objetivo de que se ejerzan los derechos educativos de la población indígena y de contar con las fórmulas que permitirían tomar en serio los retos de inclusión y equidad, que junto con la calidad, se consideran actualmente como derechos educativos exigibles.