

UN NUEVO RUMBO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA PARA AVANZAR HACIA EL CAMBIO EDUCATIVO NECESARIO

Rodolfo Ramírez Raymundo
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ



Foto de Sergiozaragoza, vía Wikimedia Commons.

Una política que aspire a mejorar la educación, con todas sus repercusiones en la vida personal y en la dinámica social, debe concentrarse en el desarrollo profesional del magisterio y en el fortalecimiento de la escuela pública, a la que asiste la inmensa mayoría de niñas, niños y adolescentes de este país.

En esas acciones reside la posibilidad de mejorar realmente el aprendizaje de todos y avanzar sustancialmente en el combate a la desigualdad educativa. Esta desigualdad es especialmente aguda en la calidad de los procesos de escolarización y en los logros de aprendizaje, como se sabe, por lo me-

nos, respecto a propósitos fundamentales de la escuela donde ha sido posible aplicar instrumentos consistentes para su razonable medición; me refiero a la capacidad de lectura, a la capacidad de resolver problemas matemáticos y de aplicar conceptos o procedimientos científicos en la explicación de fenómenos naturales o situaciones de la vida social, como lo hacen las pruebas PISA.⁶ Pero tal idea no ha tenido lugar en la política realmente realizada en los últimos años; esta es la debilidad más grande del proceso de reforma que comenzó en diciembre de 2012.

La reforma legal y administrativa —como se le llamó en el Pacto por México— sin duda, era necesaria para reordenar el sistema educativo y para combatir la corrupción que desviaba una cantidad importante de recursos públicos hacia fines no educativos (mediante las comisiones de profesores a instancias sindicales, gubernamentales, etcétera) o asignaba una plaza laboral con criterios ajenos a las capacidades profesionales; estas prácticas —cuyo alcance nunca ha sido calculado con precisión— fomentaron una cultura laboral (y política) no propicia para el trabajo disciplinado y profesionalmente exigente, un obstáculo para

el cambio educativo necesario. Era urgente terminar con el dañino pacto establecido entre el gobierno y los **grupos dirigentes** del principal sindicato de trabajadores de la educación en México (el SNTE) y otros sindicatos estatales; era tan dañino el pacto, que implicaba utilizar el sistema educativo como sostén del régimen político y del gobierno en turno; estuvo vigente durante las décadas en que el Partido Revolucionario Institucional fue *prácticamente único* en México, pero su punto máximo se observó en los gobiernos del Partido Acción Nacional (2000-2012).

Normar los procesos de **ingreso** al servicio docente y la **promoción** a puestos de dirección, asesoría técnico-pedagógica o supervisión escolar, y someterlos a estrictos criterios y procedimientos técnicos es un acierto. El problema sigue siendo saber si la evaluación aplicada —en realidad, pruebas de opción múltiple— ha sido eficaz para o de dirección de una escuela. Mi opinión, tras recoger muchos testimonios respecto a la calidad de esos exámenes, es que siguen siendo muy débiles para detectar las capacidades y los conocimientos que una persona tiene para ejercer la función docente (misma que no puede ser reducida a la transmisión de información o la explicación de ciertos temas) o para detectar capacidades de dirección y gestión escolar.

⁶ Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

En cambio, en el diseño del sistema de **evaluación del desempeño para la permanencia** privó la desconfianza hacia el magisterio, hacia la escuela pública y hacia las autoridades educativas de los estados. Privó también la desconfianza en la propia evaluación, eje del nuevo servicio profesional docente: en efecto, una evaluación del desempeño bien hecha detectaría conocimientos profundos y capacidades manifiestas en la acción, no tendría por qué repetirse diez o doce veces en la trayectoria laboral de una maestra o un maestro, lo que no debe significar ausencia de evaluación; por el contrario, en cada escuela y zona escolar debería evaluarse continuamente el trabajo realizado (inclusive el de los directivos y asesores pedagógicos), por las autoridades inmediatas, con las opiniones de estudiantes, madres/padres de familia y colegas, como planteó desde los años cuarenta del siglo XX, el ilustre profesor Rafael Ramírez.

La mala calidad de la evaluación es uno de los problemas principales del Servicio Profesional Docente. No debemos quitar la atención de este punto; no deberíamos ser condescendientes con evaluaciones no rigurosas, sobre todo por su *alto impacto* en la trayectoria laboral del magisterio mexicano⁷. Es necesario que la evaluación del desempeño docente —ya sea para ingreso, promoción o permanencia en el servicio

profesional docente— sea sistemáticamente sometida a evaluación, principalmente en su aspecto sustancial, hecho que hasta ahora no ha ocurrido, pese a la existencia de un gigantesco Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Ciertamente, se han realizado varios estudios sobre la organización, el funcionamiento de los mecanismos y las condiciones de aplicación, y aun sobre las percepciones de los sustentantes al proceso; todo ello es necesario, pero totalmente insuficiente:

*“La evaluación sustancial de los procesos de evaluación docente es indispensable para demostrar su rigor técnico, confiabilidad, justicia, para asegurar su utilidad en relación con la gran finalidad de la reforma (mejorar la calidad del aprendizaje) y, también, para avanzar en su legitimidad entre vastos sectores del magisterio, la cual es indispensable para que maestras y maestros emprendan acciones conscientes y correctamente focalizadas para el **mejoramiento de la calidad en cada escuela**, incluyendo la transformación de su propia práctica.”⁸*

⁷ Al respecto sugiero la lectura del siguiente reporte: Ramírez Raymundo, Rodolfo y Concepción Torres Ramírez (2016), *La evaluación del desempeño docente: de lo comprometido a lo realizado*, Temas estratégicos # 34, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

⁸ Ibid, p. 19



Aquí se ubica un desafío que debe ser atendido tanto por la Secretaría de Educación Pública (SEP) como por el INEE. Identifico tres problemas de la reforma que esta administración diseñó y puso en marcha.

Primero. Haber asignado a la evaluación un papel correctivo de problemas administrativos y políticos que derivaron de la *simbiosis* SEP-SNTE. El problema es que nunca se contó con un diagnóstico acerca de la extensión de las prácticas corruptas, simplemente se consideró que estaban generalizadas en el sistema educativo. Así se descalificó a los cientos de miles de maestras y maestros que cumplen diariamente su trabajo con dedicación y compromiso. Y esa apreciación –producto de la generalización de un juicio sin evidencias– fue la justificación real, tampoco asumida explícitamente, de un sistema de evaluación para la permanencia con **excesiva periodicidad** (cada 4 años), **externo a la escuela y altamente centralizado** en la SEP y en el INEE.

Los promotores y diseñadores de la reforma no se percataron que los problemas de orden laboral y administrativo –originados en buena medida por el histórico pacto entre gobernantes y líderes sindicales– no se resolverían con la evaluación del desempeño, por más frecuente y centralizada que fuera; el combate a la corrupción y a la simulación, es decir, la vigencia plena de la ley en cada estado, zona o escuela, exige el funcionamiento eficaz y transparente de las instancias directivas del sistema educativo (incluida la supervisión de zona y la dirección de escuela, pero también las secretarías de educación estatales y federal), la vigilancia social y de las autoridades y la disposición de mecanismos ágiles de impartición de justicia.

Segundo. El paquete de reformas expuesto en el discurso presidencial del 1 de diciembre de 2012, presentado más ampliamente en el Pacto por México, **no** estableció una estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación desde los espacios donde esta –la educación– cobra forma concreta: las escuelas y sus aulas.

Al atribuir a la evaluación poderes transformadores o movilizadores, entre otros, solamente se apuntaron algunas medidas complementarias que llevarían al mejoramiento de la calidad –noción, por cierto, insuficientemente definida en la propia re-

forma— tal como se concluye del análisis de los múltiples documentos y de la legislación. Se anunció la autonomía de gestión de las escuelas, para manejo de recursos (promesa no concretada todavía) y el mejoramiento de la infraestructura (donde se ha avanzado lentamente), pero no la necesaria redefinición curricular, ni -mucho menos- una estrategia de fortalecimiento de la escuela y de combate a la desigualdad en los procesos y resultados educativos.

En las acciones desplegadas en el ocaso de la administración gubernamental actual, agrupadas en el tardío programa sectorial denominado *nuevo modelo educativo*, hay un discurso a favor de la equidad (muy por debajo de los mandatos de la Ley General de Educación que desde 1993 dedica un capítulo completo a esta obligación del Estado), pero no hay compromisos para transformar realmente las escuelas multigrado, las telesecundarias, los telebachilleratos o los Cursos Comunitarios bajo responsabilidad del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Múltiples investigaciones han demostrado que es generalmente la población más pobre y más marginada del país la que tiene los servicios educativos más precarios. Una política de fortalecimiento de la escuela tendría que comenzar por combatir la desigualdad en la calidad de los servicios educativos bajo el principio de equidad: *dar más y mejor a*

los que menos tienen. Solamente así puede ser una aspiración *plausible* la **igualdad de oportunidades**.

Tercero. La reforma se fundó en la desconfianza hacia el magisterio y hacia la escuela pública y, también, en la desconfianza hacia las autoridades de los estados. Esta última valoración justificó la recentralización de la administración del presupuesto para educación que se destina principalmente al pago de remuneraciones al personal que trabaja con los estudiantes, además de quienes realizan tareas de mantenimiento, administrativas y apoyo en general; así, se creó el Fondo Nacional de Nómina y Operación Educativa (FONE)⁹. Actualmente, ni siquiera entre los gobiernos estatales hay suficientes aliados de la reforma, porque en los hechos, y con un discurso federalista, se impulsó el centralismo administrativo y presupuestal. Es necesario revisar esta cuestión.

Mexicanos Primero y asociaciones afines, de matriz y sustento empresarial, alimentaron un clima de desprestigio hacia el magisterio y

⁹ En diciembre de 2013 el poder legislativo aprobó la iniciativa del poder ejecutivo que creó el FONE, mismo que sustituyó al Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB)



hacia la escuela pública. Esa campaña afectó y afecta el trabajo cotidiano porque ha provocado la desmoralización en amplios sectores del magisterio y contribuye a hacer más difícil la de por sí complicada relación entre madres/padres y escuela. Para emprender seriamente una política de fortalecimiento de la escuela es necesario reparar lo que se ha dañado. A esta altura **existen ya daños irreparables**, como la disolución de equipos de asesoría pedagógica en todos los estados que realizaban un buen trabajo o el hecho de que más de cien mil profesoras(es) abandonaran el servicio educativo, no por temor a la evaluación sino por fastidio y desmoralización, plenamente justificados.

La necesidad de políticas a largo plazo con más acciones y menos publicidad

La solución de un problema complejo, como la baja calidad del aprendizaje y su desigualdad, requiere políticas de largo plazo. Si México logra establecer políticas técnicamente fundamentadas, social y políticamente compartidas, y sostenidas en el tiempo, al menos hasta 2030 como plantea la Agenda de Desarrollo Sostenible (un compromiso internacional que el país ha suscrito, y que coloca la meta de alcanzar cierto nivel de logros para todos y abatir la desigualdad en todos los momentos y aspectos del proceso

educativo), daría un gran paso. Esa política requiere del convencimiento auténtico de los protagonistas de la acción educativa sistemática, y no solo de una intensa y envolvente acción publicitaria. Para ello es necesario emprender acciones como las siguientes:

1. La propuesta curricular 2017 para la educación básica y media, presentada recientemente, es un producto desigual; debe ser sometida a análisis profundo entre los profesionales de la educación para obtener una propuesta definitiva, realmente comprendida y asumida por quienes la habrán de poner en marcha.

2. Replantear la formación inicial de profesores. Si tomamos en serio las mediciones del aprendizaje logrado por los estudiantes al final de la educación básica, especialmente los reportados por la prueba PISA, es indispensable asumir la necesidad de una formación profesional específica para el ejercicio de la docencia en educación secundaria y bachillerato, y no solamente para educación preescolar y primaria.

3. Un programa de combate a la desigualdad en el proceso y los resultados educativos que considere las diferencias de condiciones sociales en la que viven los niños y que no se resuelven con la dotación de recursos materiales y mejoramiento de la infraestructura escolar. Ello implica:

- a)** Que la oferta educativa para poblaciones en desventaja no puede seguir extendiéndose mediante modalidades que funcionan en condiciones precarias.
 - b)** Que las escuelas ubicadas en zonas marginadas —rurales y urbanas— sean objeto de programas que permita que los niños participen en experiencias artísticas, científicas, etcétera, de manera frecuente y por periodos prolongados. Esta sería solo una manera de compensar una desigualdad invisible, la de las posibilidades de acceso a bienes y actividades culturales, a interacción verbal en contextos distintos al del hogar, a experiencias sociales enriquecedoras.
- 4.** Es necesario reformar la reforma que se emprendió en 2012 para establecer bases adecuadas al trabajo educativo, y no solamente medidas para el reordenamiento y control administrativo del sistema, cuestión esta última no despreciable. En particular, es necesario:
- a)** Reconocer en la ley que la docencia requiere formación profesional específica para garantizar que los educadores tengan las capacidades profesionales, los saberes, la sensibilidad, etcétera que requiere el trabajo con las niñas, los niños o adolescentes.



- b) Concentrar una gran parte de los esfuerzos institucionales dirigidos hacia la calidad educativa en la formación inicial y continua de profesores; debería garantizarse una sólida formación, no solamente discursiva o académica sino también práctica, que desarrolle capacidades para actuar en el micromundo complejo del aula y la escuela, expresada en un rico repertorio pedagógico para aprendizajes profundos.
- c) Colocar el énfasis en la profesionalización de directores de escuela y supervisores de zonas escolares. En particular, debe considerarse la necesidad de experiencia, de capacidades de gestión de una organización compleja, conocimiento de códigos de la cultura escolar, etcétera, para el ejercicio de esos puestos.
- d) Asumir que una evaluación externa y centralizada jamás será capaz de evaluar realmente el desempeño; debe ser modificada no solamente en su frecuencia sino también en la definición de sujetos evaluadores. También debe modificarse el papel del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en ese proceso.
- e) Con todo el cuidado que se requiera —dados los lamentables ejemplos de varios gobernadores que malversaron recursos públicos, incluidos los de la educación— debería promoverse una auténtica participación, primero de los profesionales de la educación, pero también de las autoridades de estados y municipios. La apuesta por la centralización no va a permitir el desarrollo de capacidades e iniciativa de los estados, ni de maestras y maestros.