

establecido, tanto a nivel local como federal, cuatro órganos de este tipo: los institutos de las mujeres, las unidades de género, las fiscalías especializadas y los centros de justicia para las mujeres. La académica del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Alejandra Ríos y la organización no gubernamental EQUIS Justicia para las Mujeres llevaron a cabo un estudio para cada caso. Los resultados muestran, para efectos prácticos, que estos nuevos órganos fueron creados como instituciones huecas. En algunas ocasiones, porque se les asignan varias funciones sin la partida presupuestaria que se necesita para ejecutarlas. En otras, porque fueron diseñadas para ser débiles: un simple decreto puede desaparecerlas, no están a

cargo de su propio personal, no tienen un plan de trabajo, ni definen criterios claros para quienes las dirigen. La moraleja: no basta con que las y los candidatos digan que van a crear una institución; tenemos que exigir los detalles: con qué presupuesto, adscritas a qué órgano, con qué funciones, con qué competencias, con qué personal.

En realidad, lo anterior aplica para todo. Debemos exigir diagnósticos y propuestas, análisis completos de lo que se ha hecho y de lo que se ha omitido. Hay que preguntar, escrudñar, obligarles a rendir cuentas. En este y en todos los temas. —

**ESTEFANÍA VELA** es licenciada en derecho por el ITAM y maestra en derecho por la Universidad de Yale, donde desarrolla sus estudios de doctorado.

de las organizaciones gremiales de profesores —unas estridentes, otras a la sordina— y de la incompreensión y la crítica politizada, la creación del INEE ha sido un paso importante para contar con información sistemática sobre el desempeño de escuelas, profesores y alumnos, algo fundamental para diseñar políticas educativas basadas en la evidencia y no solo en ocurrencias.

Junto con el Servicio Profesional Docente, el INEE autónomo es una de las dos columnas de la reforma educativa emprendida por el gobierno de Enrique Peña Nieto, en alianza con los partidos que suscribieron el Pacto por México a principios del sexenio que este año llega a su fin. Se trató de una reforma con grandes pretensiones, centrada en transformar el arreglo institucional que surgió al inicio de la época clásica del régimen priista, en la década de 1940, cuando el Revolucionario Institucional se definió como monopolio político. La base de aquel arreglo fue el control corporativo del gremio magisterial y la distribución clientelar de los beneficios y prestaciones correspondientes. Aquel entramado de reglas formales e informales hizo que los incentivos de los profesores mexicanos acabaran siendo en esencia sindicales y políticos, no académicos y profesionales, lo que tuvo profundas consecuencias negativas en la calidad de la educación pública.

Hace seis años, cuando comenzaban las campañas electorales para la renovación de poderes en 2012, una confluencia de organizaciones civiles —tan amplia como la que ahora exige profesionalidad y autonomía de las fiscalías y seguridad en manos de cuerpos policíacos bien capacitados y bien remunerados, que además rindan cuentas a la sociedad por sus resultados— reclamaba entonces la evaluación integral del sistema educativo y la profesionalización de los maestros



**L**os datos son reiterados y contundentes: cada vez que se publica el informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conocido como PISA por sus siglas en inglés, se constata el calamitoso estado de la educación mexicana. En la última prueba, realizada en 2016, México ocupó el lugar 58 en la capacidad de los estudiantes para entender problemas científicos, el 55 en comprensión de lectura y el 56 en matemáticas. En los tres casos, estamos casi treinta puestos debajo del promedio de los setenta países y regiones en donde se lleva a cabo el examen.

Aunque vistoso por su carácter comparativo internacional, PISA no es más que un indicador de los muchos que deben ser tomados en cuenta para evaluar el desempeño de un sistema educativo. En el caso mexicano se han desarrollado, desechado y vuelto a elaborar otros mecanismos de medición, pero no fue sino hasta la fundación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como organismo constitucional autónomo, a través de la reforma constitucional de 2013, que los esfuerzos tentativos se tradujeron en una estrategia relativamente coherente. A pesar de la oposición por parte

para liberarlos del yugo del sindicato corporativo (SNTE). En su momento los gobiernos del PAN no solo evitaron enfrentar al SNTE, sino que lo incorporaron a sus coaliciones de gobierno, en particular, durante la administración de Felipe Calderón.

Entre 2010 y 2012 fue posible el consenso entre grupos que iban desde el entorno empresarial al activismo de centro izquierda, incluidas diferentes corrientes de influencia católica. Los malos resultados del sistema educativo tienen efectos generales, y por entonces el reclamo por mejorarlo era bastante amplio, aunque ello no parecía inquietar a los usuarios directos, es decir, a los padres de familia y a los propios estudiantes, quienes han mostrado una gran tolerancia con la calidad más bien pobre de la educación.

La atención de las organizaciones, influidas por Mexicanos Primero, el diagnóstico de mayor presencia mediática, se fijó en el desempeño de las escuelas y los profesores. A partir de ello, la evaluación se convirtió en el objetivo del cambio posible. Empero, la insistencia de la Coalición Ciudadana por la Educación en la necesidad de cambiar los incentivos de los profesores, para que dejaran de ser sindicales y políticos y se convirtieran en profesionales y académicos, logró colocar, a su vez, el tema de la creación de un servicio profesional docente en el centro de la agenda.

Durante las campañas electorales de 2012, diversas organizaciones, involucradas en la demanda de mejorar la calidad educativa, cuestionaron a los candidatos presidenciales y los impulsaron a definir su posición frente al estado de la educación y al control sindical de la carrera de los maestros. Solo Josefina Vázquez Mota y Enrique Peña Nieto asistieron a la sesión a la que fueron convocados para

responder diez preguntas sobre el tema. La candidata del PAN fue contundente en sus respuestas y se comprometió a eliminar el control corporativo del sistema de incentivos de los docentes. El priista, en cambio, fue más ambiguo debido a su reticencia a romper con el SNTE, que apenas volvía a ser aliado suyo, después del cisma con el PRI que seis años antes provocó la líder sindical Elba Esther Gordillo.

Pese a ello, a su llegada a la presidencia de la república, Enrique Peña Nieto se comprometió con la profesionalización magisterial y la evaluación sistemática de la educación, en un claro mensaje contra el sindicato corporativo, y postuló la necesaria recuperación de la rectoría del Estado sobre la educación. El Pacto por México, la coalición inicial del nuevo gobierno, recogió el objetivo y concertó la reforma constitucional, que estableció el ingreso y la promoción de los maestros a los puestos de dirección y supervisión con base exclusiva en concursos de oposición, declaró nulos todos los contratos obtenidos por otras vías a partir de la reforma y creó tanto el Servicio Profesional Docente como el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) con su respectivo órgano autónomo a la cabeza.

El propósito declarado de la reforma fue propiciar la mejora de la calidad de la educación. En este sentido, se pensó que la evaluación sería el medio para obtener la información que orientara las políticas públicas, además del mecanismo para determinar la distribución de puestos y promociones entre los maestros. Más allá de las motivaciones políticas que influyeron en la decisión de Peña —impulsar una transformación que apuntaba al desmantelamiento de lo que en otros tiempos había sido un puntal del poder omnímodo de su partido—, los términos de la reforma constitucional modificaban las

bases clientelares de las relaciones laborales de los maestros, gracias a un sistema en que el conocimiento, las habilidades en el aula y la divulgación de experiencias exitosas fueran premiadas con mejores salarios, mayor reconocimiento social y expectativas de ascenso en la carrera de largo plazo. En suma, cambió todo lo que los maestros obtenían hasta entonces por medio de la lealtad política y sindical y de intercambios clientelares entre los líderes sindicales y burocráticos, por un lado, y el profesorado, por el otro.

La Ley General del Servicio Profesional Docente concentró la profesionalización en torno a la evaluación obligatoria y, sobre todo, en sus consecuencias negativas. Esto último tuvo efectos perjudiciales en la puesta en marcha de la reforma, pues la ley subrayó la promoción del magisterio a los cargos directivos y de supervisión, pero soslayó la promoción en la función, que quedó reducida a un programa elaborado por la autoridad administrativa —un mero sustituto del Programa de Carrera Magisterial, echado a andar con la fallida reforma de 1992, que también había sido secuestrado por el sindicato corporativo.

El resultado fue poco atractivo para el magisterio, el actor fundamental para conseguir la implementación de la reforma. Las reacciones no se hicieron esperar. Se neutralizó al sindicato tradicionalmente oficial por medio de la aprehensión de su líder, acusada de delitos relacionados con su conspicua corrupción —aunque en realidad le estaban pasando la cuenta de su ruptura con el PRI siete años antes—. Con ello, el protagonismo de la resistencia cayó en la otrora disidencia radical, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), devenida en monopolio sustituto del SNTE en las regiones bajo su dominio y plagada, como su némesis priista,

de los mismos mecanismos de control clientelar.

La resistencia magisterial a la reforma le dio un marcado cariz ideológico a la percepción social sobre sus motivos. Se volvió un lugar común decir que la supuesta transformación se trataba apenas de una reforma laboral para los maestros, o bien que primero se debió haber creado un nuevo modelo educativo. El conflicto escaló en las zonas donde la CNTE ostenta la representación sindical, sobre todo en Oaxaca, Chiapas y Guerrero; la violencia estalló en los lamentables hechos de Nochixtlán, Oaxaca, donde la intervención de la Policía Federal y la reacción violenta de los integrantes de la CNTE ocasionaron varias muertes.

A partir de entonces, el secretario de Educación Pública dejó de poner el acento en la aplicación nacional de la evaluación, para en cambio concentrarse en la promoción del llamado *nuevo modelo educativo*, diseñado para adecuar la enseñanza a los requerimientos de competencia de PISA. Mientras tanto, en Oaxaca y Chiapas los gobiernos locales acabaron por negociar con la CNTE la aplicación de la evaluación; el sindicato oficial, fortalecido como interlocutor ante la radicalidad de la resistencia de la Coordinadora, obtuvo concesiones que atemperaron la pérdida de influencia que había sufrido con la reforma.

El repaso anterior es relevante, pues muestra los puntos flacos del cambio institucional y las líneas que debería seguir el próximo gobierno para enfrentar la catástrofe educativa en la que se encuentra el país. Si no se profundiza la reforma, no habrá manera de revertir el mal desempeño del sistema educativo.

Los mecanismos centrales de la reforma de 2013 –la evaluación general del sistema y la profesionalización magisterial– deben seguir siendo el eje

del cambio educativo. Solo con profesores bien capacitados, que tengan incentivos para obtener nuevos conocimientos y mejorar de forma constante su trabajo en el aula, pero que, sobre todo, estén bien remunerados de acuerdo a sus resultados, podrá mejorar la eficacia del servicio público de educación. Por ello, es esencial que no se revierta la reforma constitucional de 2013. A la vez, es indispensable establecer en la Ley General del Servicio Profesional Docente el sistema de Promoción en la Función, con categorías y niveles asociados a la mejora salarial y al liderazgo de la experiencia en la escuela, de modo que los maestros encuentren alicientes en el proceso de evaluación.

La mayor debilidad de la concreción de la reforma de 2013 fue que no supo ganarse a los profesores, los principales agentes del cambio educativo. Por el contrario, la mayoría de ellos vio la institucionalización de la evaluación como una amenaza, en lugar de percibirla como una oportunidad para mejorar sus condiciones laborales y de vida. Si se quiere tener un sistema educativo eficaz, es imperativo que los profesores se involucren en esta mejora constante y que no perciban la evaluación como un mecanismo de castigo. Una reforma futura a la ley del servicio profesional debe poner énfasis en los mecanismos de estímulo y no en los de sanción.

Sin profesores entusiasmados con su tarea no habrá manera de aplicar ningún modelo educativo, por bien diseñado que esté en el papel. El nuevo modelo propuesto por este gobierno requiere profesores bien capacitados. De ahí que el próximo gobierno deba generar todo un sistema de formación continua, al que los profesores puedan acceder no solo para aprobar las evaluaciones, sino para adquirir la

capacidad de enseñar a aprender, y no la de inculcar conocimientos solo a partir de la memoria.

Por otra parte, la formación inicial de los profesores fue el principal tema que ignoró la reforma del gobierno de Peña Nieto. Buena parte del desastre actual radica en el calamitoso estado de las escuelas normales, controladas también por las maquinarias corporativas del SNTE o la CNTE. Las normales requieren cirugía mayor, aunque en ellas la resistencia al cambio es enorme. La formación de profesores debe ser una tarea del sistema de educación superior en su conjunto y el reclutamiento de nuevos maestros debe ser un proceso bien diseñado, que capte vocaciones y no la mera aspiración de hacerse de una plaza vitalicia.

La ruta del siguiente gobierno debería enmendar los defectos de la transformación de los últimos seis años, así como profundizar sus aciertos. Sin embargo, la coalición política y social que impulsó el cambio se ha debilitado; la oposición magisterial ha sido fuerte, y hay un enérgico rechazo a los mecanismos fundamentales de la reforma al interior de las fuerzas políticas con posibilidades de triunfo en la elección de este año. Se antoja difícil revertir la reforma constitucional, pero si el gobierno no se compromete con la consolidación de la profesionalización y la evaluación regular de los resultados del sistema educativo, el cambio puede acabar en papel mojado. En tal caso, en veinte años el lugar de México en las pruebas comparativas seguirá siendo el mismo, con las terribles consecuencias que ello tendrá para el desarrollo económico y la calidad de vida de la gente. —

**JORGE JAVIER ROMERO VADILLO** es doctor en sociología y ciencias políticas por la Universidad Complutense de Madrid y parte del comité directivo de la Coalición Ciudadana por la Educación.