



**Audiencia Pública para analizar el Proyecto de Decreto por el que se reformarán los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentó ante esta Soberanía el Presidente Andrés Manuel López Obrador el pasado 12 de diciembre de 2018.**

**Ángel Díaz-Barriga<sup>1</sup>**

Esta presentación se encuentra organizada en dos grandes apartados. Dedicaré la primera sección a una serie de planteamientos generales de las razones por las cuáles es necesario crear una institución que sustituya al actual INEE, mientras que en la segunda sección me referiré en específico a la tarea que convoca la Comisión de Educación de esta Soberanía para realizar algunas recomendaciones que ayuden a definir la redacción del 3º Constitucional, partiendo de una serie de fundamentos que justifiquen las mismas.

- I. Con relación a la cancelación del INEE y de las leyes secundarias del Instituto Nacional de Evaluación y del Servicio Profesional Docente me permito manifestar lo siguiente:**
1. Comparto ampliamente la necesidad de modificar la reforma constitucional del artículo 3º realizada en 2013, para recuperar sus finalidades: rescatar la rectoría del Estado sobre la Educación y mejorar el sistema educativo, creando condiciones que permitan impulsar una formación integral del ser humano y para su aprendizaje. La reforma realizada en 2013 se hizo bajo la concepción de que el docente era el único responsable de las dificultades de aprendizaje en matemáticas, español y ciencias, que se observaba en los informes de las pruebas nacionales e internacionales.
  2. En estricto sentido, en la redacción del artículo 3º constitucional, no es necesario colocar calificativos a tareas sustantivas, tales como: Educación, formación y aprendizaje, pues las cualificaciones que se hacen y han hecho

---

<sup>1</sup> Investigador Emérito del IISUE-UNAM. Maestro y Doctor en Pedagogía (Facultad de Filosofía y Letras, UNAM). Profesor de Educación Primaria (Escuela Normal Cristóbal Colón), Maestro de Segunda Enseñanza en la especialidad de Pedagogía y Técnicos en Educación (Escuela Normal Superior del Estado de Coahuila). Correo: adbc49@gmail.com

lenguaje neoliberal (calidad y excelencia) y no a la sustancia misma del objeto que se busca: educar, formar y aprender.<sup>2</sup>

3. Comparto ampliamente la necesidad de modificar una ley que fue incapaz de diferenciar medición de evaluación. Elaborada bajo un criterio clasificatorio que ha hecho daño al profesional de la educación (insatisfactorio, satisfactorio, bueno y destacado), lo que se traduce en entregar a los docentes una calificación ininteligible. Por ejemplo: la calificación global que recibía el docente en el ejercicio 2015 era sobre 1600 puntos, cuando cada una de las tres evidencias que se le solicitaban se calificó sobre 170 puntos (tres evidencias de 170 suman 510 puntos y no 1600) y, el supuesto cambio en 2017 donde las evidencias (2 para ese año) se calificaron sobre 170 puntos, ponderando el examen con un valor del 40% del puntaje total y el portafolio del 60% (reconociendo que ni el examen, ni el portafolio dan cuenta del desempeño docente) para que la calificación que recibiese el docente oscilara entre 100 y 120 puntos, con lo cual en el fondo no se entiende la base de la calificación final asignada. La idea era dar una calificación y clasificar con ella a los profesores, pero de estos instrumentos no se puede hacer ninguna inferencia sobre el trabajo docente en el aula, pues la práctica docente es una actividad mucho más compleja que lo que se mide en estos instrumentos. Ninguno de estos ejercicios evalúa el desempeño docente, los exámenes se califican desde una perspectiva psicométrica y los portafolios (que no reflejan la práctica docente, ni el trabajo que cada docente realiza en el aula) se califican con rúbricas cuya captura digital vuelve a convertirse en una cantidad. El instituto se convirtió en una instancia de medición de acciones que no se refieren directamente al desempeño docente.
4. Las leyes secundarias, en particular la Ley General del Servicio Profesional Docente, colocaron a los docentes en una situación permanente de indefensión laboral. Los docentes son los únicos profesionistas mexicanos que según la ley tienen que “refrendar” su nombramiento cada cuatro años. En un acto antijurídico se desconoció la estabilidad laboral adquirida por los docentes que trabajaban en el sistema educativo antes de 2013. Por otra parte, en estas leyes se desconoce que la única opción profesional de los egresados de las escuelas normales es ejercer la docencia en preescolar, primaria, secundaria, educación especial, educación física, idiomas, etcétera.
5. Comparto ampliamente la necesidad de crear una nueva Ley que reconozca la complejidad de la profesión docente, que pueda diferenciar estadios en el desempeño profesional docente (novato, en consolidación, consolidado y en proceso de retiro), así como las diferencias del desempeño profesional y del contrato laboral entre docentes de preescolar y primaria (docentes que en general tienen un grupo o trabajan en una escuela multigrado) y docentes de secundaria y bachillerato, los que en general son contratados por asignatura (matemáticas, física, biología, historia, lengua, inglés),<sup>3</sup> exceptuando los

---

<sup>2</sup> Cfr. Torres, J. (2017) *Políticas educativas y contribución de personalidades neoliberales y neocolonialistas*. Madrid, Morata; Plá, S. (2018) *Calidad educativa. Historia de una política para la desigualdad*. México, IISUE-UNAM.

<sup>3</sup> Es necesario tener presente que los docentes de secundaria pueden haber egresado de una escuela normal superior o de una institución de educación superior (universidad o institutos). En este segundo

docentes de telesecundaria y telebachillerato. Tampoco se atiende a la complejidad que enfrenta el docente al atender 40 o 45 alumnos en preescolar, primaria, telesecundaria o telebachillerato, o bien los casos de trabajo en escuelas multigrado, en donde la lengua materna corresponde a las culturas originarias de este país, pues en estos casos la tarea de la escuela es también castellanizar, ante padres de familia que no dominan el castellano y que no tienen como referente la cultura escolar.

6. Comparto ampliamente la necesidad de cancelar al Instituto Nacional de Evaluación Educativa, pues no cumplió con el mandato Constitucional de Evaluar (no medir) el desempeño de los docentes. Tampoco asumió su autonomía constitucional para cumplir con lo que la ley le exigía con relación al servicio profesional docente, donde le correspondía: “Definir los procesos de evaluación del servicio profesional” (Art. 28, inciso I); expedir los lineamientos de ingreso, promoción y permanencia (Art. 28, inciso III); autorizar el perfil, parámetros e indicadores (Art. 28, inciso IV); supervisar el proceso de evaluación y la emisión de resultados (Art. 28, inciso VI; **aprobar** los elementos, métodos, etapas e instrumentos de evaluación del desempeño (Art. 28, inciso VIII). Por el contrario, asumió que los docentes fueran sometidos a un proceso de examinación de conocimientos (aspecto que sobrepasa los términos de la ley) y a la elaboración de un portafolio de evidencias (sobrecargado de información que no se relaciona con la práctica docente). El docente, como el estudiante, en muchas ocasiones sólo se prepara para el examen que tiene que presentar, así como dedica tiempo excesivo al portafolio de evidencias que tiene que presentar, en múltiples ocasiones descuidando, como nuestras investigaciones lo han mostrado, la atención cotidiana con sus alumnos.<sup>4</sup>
7. Es un sofisma afirmar que el INEE necesita autonomía para realizar sus actividades, pues muchas de sus tareas previamente las realizó bien sin contar con ella. En realidad con la autonomía se desdibujó su papel institucional. Recordemos que es una institución creada por decreto presidencial en 2002, en sus inicios, en el año 2003, empezó a publicar el informe anual *Panorama Educativo*; desde 2005, aplicó como prueba censal el examen EXCALE (Examen de la Calidad y Logro Educativo); fue la institución responsable de la aplicación de la prueba PISA y de publicar el informe respectivo en diciembre de 2007.<sup>5</sup>

---

caso dicho académico no tiene formación pedagógica. Históricamente en las escuelas normales superiores existía un curso de regularización pedagógica para atender a los profesionistas que se incorporaban a la docencia en secundaria, esta práctica se ha perdido desde los años noventa. Mientras que en el caso de la enseñanza media superior se creó un diplomado por competencias y se estableció el criterio de certificar a los profesores de este nivel, tema que es considerado en los procesos de acreditación de los planteles de bachillerato. Los docentes de estos dos niveles son contratados generalmente por horas y llegan a tener que atender a más de 300 o 400 alumnos a la semana, lo cual hace su tarea pedagógica prácticamente imposible. Estudiar este tema también tiene que ser un reto de la autoridad educativa nacional.

<sup>4</sup> Díaz Barriga, A (2016) “Una perspectiva pedagógico-social de los entramados que se han creado a partir de la evaluación del desempeño docente”, en Martínez de la Rocca, S et al (2016) *Notas sobre la Nueva reforma educativa*. México, Porrúa, Colección problemas de México, pp215 258

<sup>5</sup> [<https://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/PISA2016/pdf/PISA-2006.pdf>]

Los reportes como *Panorama Educativo e Infraestructura escolar* tienen un carácter muy descriptivo, prácticamente carecen de un análisis que permitan explicar la situación por la que se dan esas situaciones en el sector educativo. En cierto sentido *Panorama Educativo* es una glosa de la estadística que la SEP presenta en su página web.<sup>6</sup>

8. Sin embargo, no asumió su autonomía como órgano especializado en evaluación al no demandar al Congreso de la Unión los ajustes a la Ley del INEE y a la Ley General del Servicio Profesional Docente. Sencillamente omitió realizar esta actividad pese al rechazo que existió entre docentes sobre la forma de evaluar su desempeño y tampoco consideró los resultados que investigaciones independientes mostraban sobre esta cuestión.<sup>7</sup>
9. Cancelar el INEE no significa regresar a la venta y herencia de plazas, ni abandonar la necesidad de mejorar el sistema educativo. Al contrario, es fortalecer la conducción de la educación, dejando que el sindicato asuma sólo su responsabilidad laboral y que sea la autoridad educativa la que ejerza plenamente la conducción del sistema.

## II. Con relación al proyecto de decreto para reformar el artículo 3° constitucional me permito manifestar lo siguiente:

La propuesta de crear un Centro Nacional de Revalorización del Magisterio y Mejoramiento de la Educación responde a tres ideas sustantivas que es importante reconocer y destacar:

1. Concepción de educación que necesita asumir el tercero constitucional.
2. Caracterizar el Centro Nacional para el Mejoramiento de la Educación.
3. Reconocer, mejorar la formación y revalorar la profesión docente.

### 1. *Concepción de educación que necesita asumir el tercero constitucional*

- a. En la cuarta transformación es necesario abandonar el lenguaje neoliberal que ha buscado cobrar ciudadanía en el lenguaje educativo. Sugiero no emplear los términos calidad de la educación, ni excelencia de la educación. Históricamente la tarea de la educación, desde el plano filosófico-pedagógico, es lograr la formación integral del ser humano, brindando un espacio para el perfeccionamiento de todas sus potencialidades; mientras que desde el punto de vista sociológico-antropológico, es formar al ciudadano que pueda contribuir en una sociedad democrática en condiciones de pluralidad cultural, social y étnica; y desde el punto de vista psicológico, es crear condiciones para el desarrollo de todas sus capacidades, su armonía personal y de convivencia social.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> (Sistema Nacional de Información Estadística) [<http://snie.sep.gob.mx/Estadistica.html>]

<sup>7</sup> Díaz Barriga, A (2016) *Op. Cit.*

<sup>8</sup> Horlacher, R (2015) *Bildung, la formación*. Octaedro, Barcelona

- b. *Una singular aportación al debate internacional de la evaluación, que debe quedar clara en la redacción del 3º constitucional, es presentar un centro cuyo eje no sea la evaluación individual, sino la evaluación institucional social como un insumo de la mejora del sistema educativo. Como consecuencia se abandonaría la concepción de evaluación del desempeño docente que ha prevalecido.*<sup>9</sup> Se requiere focalizar la creación del Centro a la tarea de mejorar la formación de los alumnos y crear condiciones para incrementar y consolidar sus procesos de aprendizaje. Con una aportación muy importante, al pasar de modelos psicométricos de evaluación individual que clasifican a los individuos, a un modelo institucional-social que responde más a la idiosincrasia del pensamiento latinoamericano y que busca lograr un compromiso de todos los actores de la educación, en particular los actores escolares, para lograr el mejoramiento del trabajo en el aula.

#### **RECOMENDACIONES:**

- Glosar el término de la finalidad de la educación es lograr una formación integral de los seres humanos, que permita el desarrollo de todas sus capacidades y potencialidades, así como formar a un ciudadano que pueda participar en el desarrollo de una sociedad democrática, aceptando todas las condiciones que la diversidad social y cultural existen en el país.
- Eliminar del texto constitucional los términos calidad y excelencia por el sentido neoliberal y neoempresarial que reflejan y no responder a la perspectiva de la 4 transformación.

## *2. Características del Centro Nacional para Mejoramiento de la Educación*

- a. La creación de un Centro Nacional para el Mejoramiento de la Educación asume con mayor énfasis la finalidad que buscan los proyectos educativos de los últimos años, pero apuntando a lo sustantivo, esto es lograr modificar los mecanismos y estrategias didácticas que se utilizan en el aula, con la finalidad de crear mejores condiciones para el aprendizaje.
- b. Ha sido un error enfatizar en los últimos años el papel de la evaluación, primero porque lejos de ser una evaluación se ha quedado en una medición y clasificación tanto de maestros como de estudiantes. En segunda instancia, desde el año 2001 tenemos informes de los resultados estudiantiles en PISA y a partir de 2003 se han realizado exámenes nacionales con amplio rigor académico (las pruebas EXCALE); en ambos instrumentos se ofrece información que permitiría reconocer que los alumnos tienen dificultades para el aprendizaje de las matemáticas, el español y las ciencias, pero tal información no ha desembocado

---

<sup>9</sup> Díaz Barriga, A "De la evaluación individual a la evaluación social integrada. La institución educativa su unidad" en Díaz Barriga, A (Coord) (2017) *Docencia y Evaluación en la reforma educativa 2013*, México, IISUE-UNAM, 2017. pp327 -364

en un proceso de evaluación del aprendizaje, simplemente se ha quedado en una medición, la psicometría, la cuantificación y clasificación han sido los elementos centrales de esta tarea. Como manifestó el Secretario "es como si para bajar de peso bastara con subirse a una báscula" o bien, si para atender un problema de salud bastara con una química sanguínea. ¿Qué ha faltado? Hacer un diagnóstico, es decir, identificar qué significan los resultados, a qué se deben y qué actividades se tendrían que realizar. *Esta sería la tarea central del nuevo Centro Nacional de Mejoramiento: usar los datos existentes de evaluación del aprendizaje para construir un diagnóstico y derivar las estrategias didácticas a realizarse en cada escuela o grupo de escuelas, con la finalidad de establecer metas de trabajo escolar, familiar y social de mediano plazo, que permitan mejorar el aprendizaje de los alumnos a través de un compromiso de toda la comunidad escolar.* Desde esta perspectiva, el modelo de evaluación individual del desempeño docente carece de sentido, pues el compromiso de mejora tendría que ser de la comunidad escolar en su conjunto.

- c. Esta sería una enorme aportación mexicana al debate internacional de evaluación, pasar de la evaluación individual a un modelo de evaluación institucional-social. El personal del Centro ayudaría a las escuelas a la realización de talleres con estos temas: ¿qué significan estos resultados?, ¿a qué se deben? y ¿qué nos corresponde realizar? Las escuelas establecerían metas de mediano plazo en donde toda la comunidad escolar (directivos, docentes, estudiantes y padres de familia) se comprometieran a trabajar. El Centro apoyaría la construcción de estas metas, así como el análisis de su viabilidad, y proporcionaría los resultados de los exámenes que se han tenido en esa escuela o grupo de escuelas; el INEGI proporcionaría datos sobre el contexto escolar donde se ubica la escuela y la SEP datos sobre la tasa de deserción escolar y de repetición que correspondan a la escuela o grupo de escuelas en cuestión. En la educación preescolar y primaria esto sería una tarea de consejos técnicos, mientras que en secundaria y bachillerato sería una tarea de las academias existentes. La educación mexicana transitaría de un modelo centrado en la evaluación/medición a un modelo centrado en la construcción de estrategias didácticas para realmente mejorar el aprendizaje de los alumnos.
- d. En este punto se plantearían las necesidades de cursos o programas de actualización docente, directamente vinculados a las metas de mejoramiento que cada escuela haya construido.
- e. El Centro no requeriría de autonomía institucional, pues como he mostrado previamente, el INEE en sus inicios elaboró el *Panorama Educativo* y reportó los resultados de la prueba EXCALE. En los primeros años del Centro no se harían evaluaciones ya que se tiene evidencia de sobra relacionada con las deficiencias de resultados de aprendizaje en los alumnos.
- f. El eje del trabajo del Centro sería impulsar el cambio en las estrategias didácticas de cada escuela, abandonando la visión actual psicométrica que se tiene de evaluación.

## RECOMENDACIONES:

- Crear un Centro Nacional para el Mejoramiento de la Educación, cuya tarea central sea apoyar a las instituciones escolares para formular un diagnóstico de las situaciones que afectan el aprendizaje de sus alumnos, apoyando a la comunidad escolar partiendo de las tareas de los Consejos Técnico en preescolar y primaria y de las Academias en Secundaria y Bachillerato para la elaboración de un diagnóstico construcción de metas de mediano plazo, que contribuyan al mejorar las condiciones del aprendizaje de los alumnos.
- No es indispensable que este Centro tenga autonomía, pues la historia muestra que sin autonomía pudo elaborar *Panorama Educativa* y la *Prueba Censal EXCALE*. Sin necesidad contar con la autonomía
- Es necesario renovar completamente el nuevo Consejo Directivo del Centro, en el que deben participar docentes destacados de diversos niveles del sistema educativo, especialistas en educación, en especial aquellos que tengan una formación didáctica y de preferencia que hayan trabajado en programas nacionales de formación docente.

### 3 Reconocer, mejorar la formación y revalorar la formación docente

- a. El sistema educativo mexicano sólo mejorará en cuanto sus docentes se comprometan con un cambio y asuman la necesidad de emplear las mejores prácticas pedagógicas y didácticas en el trabajo con sus estudiantes, con sus colegas docentes y con la comunidad educativa (directivos y padres de familia) en un proyecto acorde a las condiciones del contexto donde se desempeñan.
- b. El sistema educativo mexicano es un sistema de alta complejidad, reconocer las diferencias entre las diversas escuelas, entre los diversos contextos sociales donde estas se ubican, entre la forma como cada grupo social demanda atender condiciones de su entorno, obliga a establecer un proyecto educativo el cual en el marco de una finalidad general, ofrezca un espacio para el desarrollo de tareas pedagógicas específicas. La unidad en el marco de la heterogeneidad es el reto a enfrentar en el sistema educativo. Hacer realidad la atención a la diversidad que pregona el discurso educativo, así como la atención de las condiciones que tiene cada grupo social
- c. El Estado Mexicano conserva una visión de la formación inicial de docentes propia de principios del siglo XX, cuando se fundó la SEP. Urge modificar el artículo tercero constitucional, en particular la fracción V del proyecto de Ley que propone el ejecutivo que a la letra dice "El Ejecutivo Federal determinará los planes de estudios de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, para toda la República". La nueva redacción debe excluir a las escuelas normales

de esta situación, si se desea profesionalizar la formación docente, las normales no pueden seguir operando con un plan de estudios nacional.

*Es necesario dotar a las escuelas normales de condiciones que les permitan construir (en el marco de la Ley General de Profesiones y de las normas específicas que se establezcan) los planes de estudio de sus instituciones, buscando que respondan a los elementos sustantivos de la profesión docente, al debate pedagógico contemporáneo y a las necesidades del contexto donde se ubican estas escuelas.* Las escuelas normales como instituciones de educación superior deben contar con condiciones para su desarrollo académico: establecer mecanismos para la elaboración de un plan de estudios, para la elección de sus autoridades, así como establecer órganos colegiados de gobierno. Con ello se crearán condiciones para una sana competencia académica entre estas instituciones. Es indispensable dotarlas de la infraestructura adecuada: biblioteca, acervos digitales, laboratorios (ciencias, idiomas), centros de cómputo que permitan su desarrollo académico.

- d. En los mismos términos es necesario recuperar e impulsar el papel de las escuelas anexas (jardín de niños, primarias y secundarias según el caso) cuyo origen fue constituirse en escuelas que cumplen una doble función ya que son espacios para la formación docente, pero también entre sus tareas principales se encuentra experimentar innovaciones educativas en particular en el ámbito de la metodología de la enseñanza de las matemáticas, español, ciencias, historia, etc. Las escuelas experimentales constituyen una riqueza de las escuelas normales que es necesario reconocer e impulsar con la mayor fuerza posible.
- e. En cuanto al futuro de los egresados de las escuelas normales, es necesario analizar sus opciones de empleabilidad. Si la tarea de las escuelas normales es formar docentes, el mercado ocupacional de estos profesionales es la docencia. En este sentido se puede comprender la inconformidad que hay en un sector del magisterio frente al examen (llamado pomposamente concurso de oposición). Un examen que no permite valorar los conocimientos y las habilidades que se requieren para el ejercicio de la docencia. Las pocas preguntas que conocemos del mismo se pueden calificar de defectuosas en cuanto a contenido y ampliamente alejadas de lo que se requiere a la práctica docente. Esta situación ha creado entre otras cuestiones un amplio desaliento por acceder a los estudios de educación normal. No hay que perder de vista que las escuelas normales, si bien requieren fortalecer la parte conceptual de la formación de sus estudiantes, tienen la enorme cualidad de vincular a los estudiantes desde el primer año de la carrera al trabajo escolar directo, primero realizando prácticas de observación y posteriormente realizando trabajo en grupo escolar. Esto no significa que se deba regresar a la venta y herencia de plazas, pero sí significa que se tiene que encontrar una opción donde el concurso de ingreso realmente sea un concurso de oposición donde se muestren habilidades docentes. De igual forma cuando se redacten las leyes secundarias será necesario tener en cuenta que para ascender al puesto de director o supervisor deben cumplirse con un número de años frente a grupo, para entender cuál es la problemática específica que tiene la dinámica escolar.



Frente a esta realidad observo dos opciones: permitir que las escuelas normales que así lo deseen se conviertan en Institutos Pedagógicos y que amplíen la oferta de carreras que pueden ofrecer: licenciatura en educación preescolar, primaria o secundaria, licenciatura en psicopedagogía, licenciatura en psicología educativa o en sociología educativa. Esta tarea permitiría una profesionalización de estas instituciones. La segunda opción es invitar a las facultades universitarias de educación a que en su oferta educativa se establezca la licenciatura en preescolar, primaria y, en las facultades de ciencias (matemáticas, física, química) o del área humanístico-social (filosofía, historia, literatura) se abra la opción de formar docentes para el nivel medio y medio superior. En ambos casos, se obtendría una profesionalización de la formación de docentes.

#### **RECOMENDACIONES:**

- Modificar la redacción del inciso V del proyecto de Decreto de reforma al artículo 3º constitucional en los siguientes términos: "El Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de educación preescolar, primaria y secundaria para toda la República...." (se elimina normal)
- Establecer en el mismo artículo que las escuelas normales son instituciones de educación superior que podrán elaborar sus planes de estudios en el marco de la Ley General de Profesiones y de las disposiciones reglamentarias que emita un organismo ad-hoc.
- Establecer que tendrán mecanismos de elección de autoridades y órganos de gobierno en el marco de la Ley de Educación Superior.
- Establecer que las escuelas anexas experimentales de las escuelas normales deben cumplir con su tarea de ser espacios de formación de profesores y espacios de experimentación de innovación pedagógica.
- Discutir la consecuencia de que las escuelas normales tengan como única tarea la formación de docentes (preescolar, primaria, secundaria, educación especial, educación física, idiomas, educación indígena) y en su caso desprender una legislación coherente sobre el futuro de estos profesionales, o bien, abrir la tarea de las escuelas normales para que puedan generar planes de estudios vinculados a temas educativos: licenciatura en sociología de la educación, en psicología educativa, en educación indígena, etc.