

13 de febrero, 2019

**Educación con equidad, inclusión e integral con buenos aprendizajes:
un pendiente del Estado mexicano con los estudiantes**

Marco Antonio Fernández Martínez
Profesor-investigador de la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey
Investigador asociado de México Evalúa

Estimados miembros de las comisiones de Educación y Puntos Constitucionales, estimados legisladores, colegas interesados en la educación.

Agradezco la oportunidad de compartir con ustedes una serie de reflexiones sobre los principales retos y posibles soluciones para tener una educación con equidad de oportunidades, que sea inclusiva y que permita el desarrollo integral de nuestros estudiantes. La democracia demanda, desde mi punto de vista, ciudadanía participativa que contribuya con sus representantes en la búsqueda de las soluciones a los problemas principales que enfrenta nuestra sociedad y por ello, agradezco el espacio para poner a su consideración este breve análisis sobre las propuestas de reforma constitucional en materia educativa.

Si las condiciones educativas terminan definiendo el destino de un país, las nuestras nos están condenando. Pese a reconocer que todos los mexicanos tienen el derecho a la educación, el acceso a la escuela aún sigue condicionado por el lugar de nacimiento. Por ejemplo, el 36% de los niños que nacieron en una comunidad rural no asiste a la escuela, lo mismo sucede con 36% de los niños indígenas, el 44% que tiene una discapacidad o el 85% que son hijos de jornaleros agrícolas (INEE, 2018). No sólo eso, de los 14 millones de estudiantes que están en la primaria, 6 de cada 10 egresarán con grandes deficiencias en matemáticas y español, rezagándose tres años respecto a los alumnos de sistemas educativos con mejor desempeño como Corea del Sur o Finlandia (OCDE, 2016). Probablemente sólo 7 de cada 10 jóvenes lleguen a

media superior y sólo 5 la concluirán. Otros 3 ingresarán a la universidad, pero sólo 2 finalizarán sus estudios superiores. Al terminar sus estudios, todos se enfrentarán al reto de insertarse al mercado laboral, pero pocos contarán con las habilidades y conocimientos necesarios para hacerlo exitosamente.

Este es el panorama de la educación que enfrenta el nuevo gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Es por ello, que como acertadamente ha reconocido en su iniciativa de reforma constitucional en materia educativa, el sistema educativo enfrenta un problema de desigualdad de oportunidades, de inclusión y de bajos aprendizajes de nuestros estudiantes, situación aún más dramática entre los sectores más vulnerables de la población.

A la iniciativa del presidente y de otras 15 más que han presentado distintos legisladores de diferentes grupos parlamentarios, se ha sumado el esfuerzo de un grupo plural de académicos, especialistas y miembros de organizaciones de la sociedad civil -todos interesados en contribuir a resolver los problemas que enfrenta el sistema educativo mexicano-, agrupados en el colectivo Red, Educación y Derechos. En las últimas semanas trabajamos una propuesta de reforma constitucional complementaria en materia educativa. Dicha propuesta fue retomada por diversos grupos parlamentarios (PAN, PRI, MC Y PRD), los cuales la presentaron como iniciativa hace una semana para integrarse en el análisis que está realizando el Congreso para hacer las modificaciones constitucionales de los artículos tercero, 31 y 73.

Nuestra propuesta busca mantener, mejorar e innovar diversos aspectos del marco jurídico constitucional para atender, como lo reconoce el presidente, los problemas mencionados de equidad, inclusión y bajos aprendizajes del sistema educativo mexicano.

Quiero llamar su atención sobre los siguientes aspectos más relevantes:

1. El requisito fundamental de mantener la rectoría del Estado sobre el sistema educativo como condición imprescindible para impulsar la transformación de las escuelas y sus salones de clase.
2. Como lo reconoce la iniciativa presidencial el eje de los esfuerzos de la política educativa tiene que ser el derecho de los estudiantes a recibir una educación que les permita su desarrollo integral. Por tanto, el Estado debe privilegiar el interés supremo de niñas, niños y adolescentes, por lo que ningún interés podrá estar por encima del pleno ejercicio del pleno ejercicio al derecho a la educación. Para ello es preciso incorporar en la educación que imparte el Estado un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva que sea garante del respeto a su dignidad como personas.
3. Compartimos con la visión de la iniciativa presidencial que es fundamental reconocer el papel del docente como agente de transformación del sistema educativo, pues son figuras primordiales para los buenos aprendizajes y mejorar la calidad de la educación. No son el único factor para la buena educación, pero como demuestra una amplia evidencia tanto nacional como internacional, sí son el más importante.
4. Por ello, reconocemos que es necesario que una de las acciones primarias que deben corregirse en el marco constitucional, es eliminar las connotaciones percibidas como punitivas de la evaluación del desempeño docente y quitarle sus consecuencias laborales para privilegiar su valor formativo, de forma que sirva para guiar los esfuerzos de capacitación continua que debe brindar las autoridades educativas federal y estatales a todas las maestras y maestros del sistema de educación básica, normal y de media superior.
5. Precisamente porque reconocemos a los docentes como los agentes más importantes para la transformación educativa, es indispensable valorarlos como profesionales de la educación. Consistente con este reconocimiento en su profesionalismo, es imprescindible que el Servicio de Desarrollo Profesional del Magisterio (Servicio de Carrera Profesional del Magisterio en

palabras de la iniciativa presidencial) esté reconocido en el marco constitucional. Pero es necesario considerar que, como parte de este servicio profesional, el ingreso y la promoción de los docentes tiene que tener una protección constitucional y no sólo en el marco de la legislación secundaria.

Debemos recordar las lecciones de la historia del sistema educativo mexicano para entender el por qué es fundamental que el ingreso y promoción de nuestros docentes esté garantizado constitucionalmente a través de concursos de selección. A los problemas de equidad, inclusión y bajos aprendizajes, se suma un talón de Aquiles que ha mermado profundamente la capacidad del sistema educativo mexicano para combatir la pobreza y la desigualdad: el problema de la corrupción.

Entre múltiples rubros, ha habido corrupción en el uso de los presupuestos educativos, autoridades que desviaron recursos de la educación para rubros ajenos a la misma como el financiamiento electoral, en el malgasto de los recursos para mejorar la infraestructura de las escuelas, en los recursos que se desvían para los cursos de capacitación de los docentes, en los sobrepagos y material didáctico y de tecnologías que no llegan a las aulas, a los estudiantes y a los docentes de nuestro país.

Lamentablemente, dentro del recuento de las irregularidades y malas prácticas en el sistema educativo destaca por mucho la mala práctica de la venta y herencia de plazas, mediante la cual muchísimos maestros fueron sometidos a un sistema de clientelismo y corrupción que atentó (atenta) contra su dignidad como profesionales educativos y socava su capacidad de transformación para una buena educación.

Pongamos en perspectiva de qué estamos hablando y reconozcamos la magnitud de este problema:

En su momento, Elba Esther Gordillo dijo en entrevista con el periodista Carlos Loret de Mola que en 2009 que una plaza docente se cotizaba en el mercado negro entre 50 mil y 100 mil pesos. (Ver:

<https://www.youtube.com/watch?v=R9waEQhSk0Q&feature=youtu.be>). Dos años después, el diario La Jornada refería la variación que existía en los precios de las plazas, las cuales, según el reportero Arturo Alfaro llegaban a los 300 mil pesos en el nivel primaria en la ciudad de Puebla mientras que para obtener una promoción dentro del escalafón docente el costo podía alcanzar hasta los 50 mil pesos. (Ver: <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2011/02/07/puebla/edu207.php>)

En el caso del ingreso se asignaron 171 407 plazas definitivas otorgadas por concurso, de las cuales 147 688 plazas fueron para educación básica y 23 719 en EMS. Suponiendo que los números descritos por la antigua lideresa fueran exagerados y lo que se cobraba por plaza fueran sólo 10 mil pesos, estamos hablando que en el caso de educación básica en este periodo entre 2014 y 2018 se evitó un cobro indebido de al menos 1476.8 millones de pesos (1 476 880 000 pesos).

Entre 2014 y 2018, se asignaron 36 383 plazas por concursos de promoción (31,526 en el caso de educación básica) y 4857 en media superior).

Potencialmente un negocio en el caso de plazas de promoción sólo de educación básica de 1 576 millones de pesos (1 576 300 000 cifra exacta). Si la cifra de 50 mil pesos fuera exagerada y tan sólo fueran 10 mil pesos, al menos se evitó un cobro de 315.2 millones de pesos (315 260 000 pesos).

En pocas palabras, estamos hablando de que al lograr que el ingreso y promoción de los docentes de educación básica se hiciera a través de concursos de selección, se evitó un cobro ilegal de al menos 1 792 140 000 (1792.1 millones de pesos).

No sólo es el costo económico, sino a esto hay que agregar que los docentes tenían una deuda “política” a quienes habían conseguido las plazas docentes, un costo difícilmente cuantificable. No merecen los profesionales de la educación, los agentes primarios de la transformación del sistema educativo que buscan contribuir

a su calidad, inclusión y equidad, abrir espacios a la posibilidad de este sistema clientelista y de extensión que no los reconoce en su dignidad y valor para la sociedad.

Y no, no es un imaginario imposible o una advertencia sin fundamentos.

Recordemos las siguientes palabras:

“Vamos a plantear que se nos regrese el derecho a plantear el 50% de las plazas que nos negaron y legalmente nos corresponde. Está en la ley y no se ha abrogado... vamos por todas las comisiones que requerimos en todas las secciones sindicales que requerimos para el trabajo sindical” 23 de noviembre en la XLVII. (ver: <https://www.youtube.com/watch?v=7knQmCB6Qys&feature=youtu.be>)

Esto dijo Alfonso Cepeda Salas, secretario general del SNTE el pasado 23 de noviembre. Esta exigencia es evidente que además de que pretende retomar la puerta a las plazas de distribución discrecional del sindicato y al pago ilegal de comisionados sindicales –los cuales están prohibidos desde el reglamento de trabajadores de la educación de 1943- atenta tanto contra los buenos maestros como busca minar la rectoría del Estado sobre el sistema educativo.

Bien lo ha reconocido el presidente Andrés Manuel López Obrador que para lograr disminuir la pobreza y la desigualdad, lograr desarrollar nuestro potencial como país, es fundamental combatir la corrupción que tanto ha dañado a nuestra sociedad. Por eso, honrando el mandato mayoritario expresado en las urnas en julio pasado, el presidente ha reiterado que el extirpar la corrupción es una de sus principales prioridades. Congruente con esta prioridad y con la urgente tarea de revalorar al magisterio nacional, es que a los docentes que aspiran al privilegio de brindar sus conocimientos y aprender con sus alumnos en las aulas de nuestras escuelas, les debemos garantizar constitucionalmente su derecho a que el ingreso y su desarrollo profesional como directores, supervisores y asesores técnico pedagógicos sea a partir de sus esfuerzos, de sus capacidades, de su experiencia y no esté condicionado

por lealtades sindicales, extorsiones de pagos o favores ilegales que menoscaban su dignidad como personas y atentan contra su profesionalismo como educadores.

6. Coincidimos con el presidente en que valorar al maestro es reconocer los diferentes contextos en los que realiza su trabajo, las circunstancias distintas que enfrenta en el aula y por ende, su derecho a recibir y la obligación del Estado a brindarle una formación y capacitación que respondan a sus necesidades pedagógicas. Una formación y capacitación contextualizada a las necesidades regionales, con una efectiva coordinación de las autoridades educativas federal y estatales que brinden presupuestos suficientes y que sean utilizados correctamente y con transparencia no en la simulación de cursos de capacitación que incluso no llegaron a brindarse como en el caso de Chihuahua o Veracruz, sino que financien el desarrollo de herramientas que contribuyan al docente en su labor como agente en la calidad y transformación del sistema educativo.

Recordemos que 1 de cada 5 docentes declara no sentirse preparado en el contenido de la materia que enseña y que 1 de cada 7 profesores expresa que le falta preparación en el ámbito pedagógico (OCDE 2014). No tengo tiempo para hacer un recuento de las múltiples fallas que caracterizaron a la estrategia de formación docente de la administración anterior, en particular en el caso de la educación básica y normal. Pero los famosos trajes a la medida que prometió la autoridad, evidenciaron que el sastre que los diseñó tenía conocimientos muy limitados sobre la realidad que enfrenta los docentes en nuestro país y que es muy distinta de acuerdo al nivel educativo, a la materia que imparten, a la composición étnica, cuando tienen estudiantes con distintas discapacidades, que varía de acuerdo al contexto socioeconómico de sus estudiantes, la localización y características de la escuela en la que laboran, etc.

Pero es necesario advertir, que esta deber continuar siendo responsabilidad de las autoridades educativas federal y estatales, quienes tienen que hacer una revisión puntual en los siguientes de cuáles fueron las fortalezas, errores y debilidades de los cursos de formación y capacitación que han brindado a los docentes para identificar cómo calibrarlos para que sí respondan a la expectativa y necesidad de los maestros mexicanos que quieren tener los mejores elementos para realizar su trabajo.

7. Centro para la Mejora Continua de la Educación con autonomía constitucional.

Con el fin de contar con información que sirva para la mejora de las políticas educativas implementadas tanto por la autoridad federal como de los estados, consideramos necesario que el país cuente con un Centro para la Mejora Continua de la Educación, al cual se le debe otorgar autonomía constitucional y no sólo autonomía técnica. Imaginemos un ejemplo que ilustra la importancia de la autonomía constitucional: el Centro debe hacer un estudio para evaluar la pertinencia, eficacia y beneficios de los distintos cursos de formación que se le brinden a los docentes. Dicho estudio podrá identificar aciertos y fortalezas, pero también problemas en la estrategia de formación y capacitación de los docentes. Asimismo, debe plantear recomendaciones para mejorar el contenido y la implementación de dicha estrategia. Difícilmente puede imaginarse que un centro, dependiente de la autoridad educativa federal y cuyo Consejo Directivo nombre directamente el secretario, pueda hacer señalamientos que apunten errores de su jefe. Por ello, también consideramos que los 5 integrantes de dicho Consejo Directivo en mención tienen que ser nombrados por el Senado mediante mayoría de dos terceras partes de las ternas propuestas por el titular del Ejecutivo.

En el ejemplo referido también se identifica el por qué es importante diferenciar entre las autoridades responsables de brindar la formación a los docentes (autoridades educativas federal y de los estados) y la encargada de revisar la pertinencia, contextualización y eficacia (Centro de Mejora Continua). De lo contrario si una misma autoridad hiciera la estrategia de formación y capacitación docente y evaluara su contenido e implementación, habría inevitablemente un conflicto de interés, pues la autoridad responsable sería juez y parte en esta política educativa de suma importancia.

Es necesario apuntar que uno de los mandatos que deberá cuidar la legislación secundaria que norme el funcionamiento del Centro, es que mandate que la información que genere sea de utilidad a las escuelas, directores, profesores y padres de familia. El nuevo Centro tiene que aprender de los errores del instituto en funciones y robustecer la utilidad de la información que genere no sólo para las autoridades educativas, sino principalmente para la comunidad escolar

8. Transitorios y la importancia de dar certidumbre al magisterio en funciones. Uno de los aspectos finos de la legislación bajo análisis se encuentra en el apartado de los artículos transitorios. En el artículo sexto de la propuesta presidencial se suspenden todos los efectos de las evaluaciones docentes – incluidos los de ingreso y promoción. Esto tendrá consecuencias negativas para la operación del sistema educativo. Entre los meses de noviembre y enero hay un número de maestros que se jubilan del servicio profesional. A eso hay que sumar las plazas docentes de aquellos docentes que lamentablemente fallecen. Las autoridades cubren las vacantes con la lista de prelación de los resultados de los concursos de ingreso al servicio docente. ¿Cómo se cubrirán las plazas vacantes si se suspenden los efectos de la evaluación de ingreso? ¿Qué sucederá con los docentes que se evaluaron para confirmarse en su puesto de director de plantel en noviembre pasado?

En el caso de educación media superior estamos hablando de 255 directores que están en la incertidumbre respecto a si continuarán o no en su posición directiva. Por ello es importante que el transitorio que se apruebe establezca que en tanto no se expida la Ley del Servicio de Desarrollo Profesional del Magisterio, los procesos de evaluación para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia a los que se refiere la fracción III del artículo tercero se llevarán a cabo conforme a la legislación vigente al entrar en vigor el presente Decreto.

Estamos ante un reto de brindar un marco jurídico que realmente atienda los problemas de equidad, inclusión y aprendizajes que enfrenta el sistema educativo. Necesitamos un marco jurídico que cierre la puerta a las posibilidades de la corrupción en la operación de dicho sistema. Un marco que revalore al docente como profesional de la educación y agente fundamental de la transformación y calidad del sistema educativo. Que le brinde la posibilidad del ejercicio legítimo a una formación y capacitación que reconozca la situación contextual a la que se enfrentan los docentes. Un marco que confirme la autonomía universitaria y la obligación del Estado para brindar educación superior. Pero sobre todo un andamiaje constitucional que reconozca el interés supremo de las niñas, niños y adolescentes y su derecho a una educación que les permita su desarrollo integral, en el que se enfoque la igualdad sustantiva y donde las oportunidades educativas no dependen del origen étnico, condición socioeconómica, del código postal en el que vivan. Una educación que sea por fin la escalera de ascenso social, que permita un combate efectivo contra la pobreza y la desigualdad. Un pendiente añejo cuya solución confiamos alcance los consensos necesarios a los que ha exhortado el titular de la SEP a favor del interés de la educación integral para todos los mexicanos.

Muchas gracias.

Anexo

PLAZAS ASIGNADAS POR CONCURSO DE INGRESO AL SPD

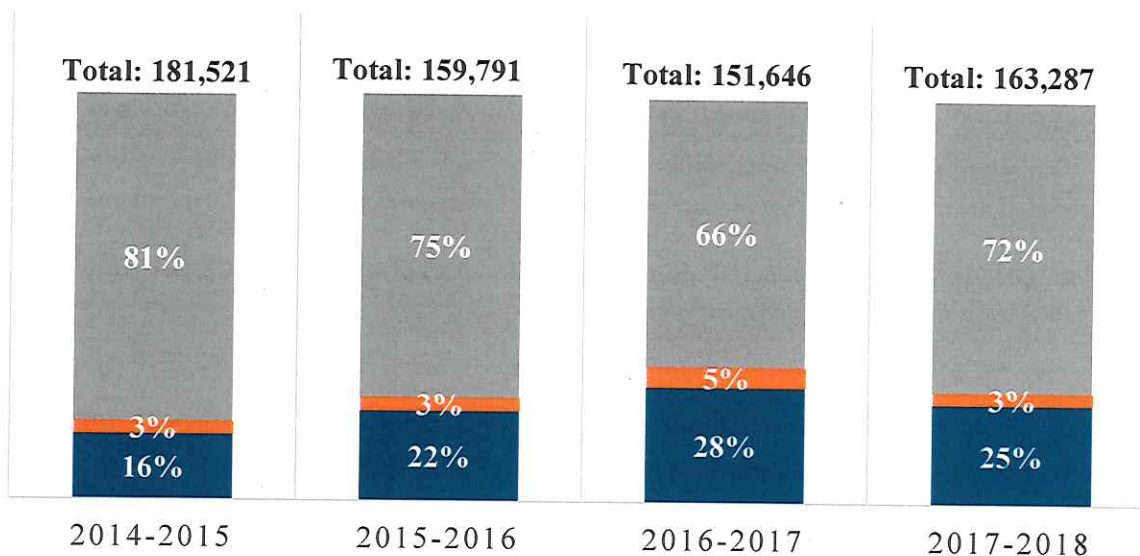
171 mil 407 plazas definitivas otorgadas por concurso.

Ciclo escolar	Plazas asignadas EB	Plazas asignadas EMS	Evaluaciones aplicadas
2014-2015	29,060	5,690	181,521
2015-2016	35,422	5,316	159,791
2016-2017	43,146	7,797	151,646
2017-2018	40,060	4,916	163,287
2018-2019	na	na	150,456
Total	21%		806,701

Fuente: INEE, 2018.

Plazas asignadas por concurso de Ingreso.

■ Plazas asignadas EB ■ Plazas asignadas EMS ■ Sin asignar



Fuente: INEE, 2018.

- Al inicio 4 de cada 10 aspirantes aprobaba, actualmente 6 de cada 100 lo hacen.
- Los egresados de escuelas normales tienen mejores desempeños.

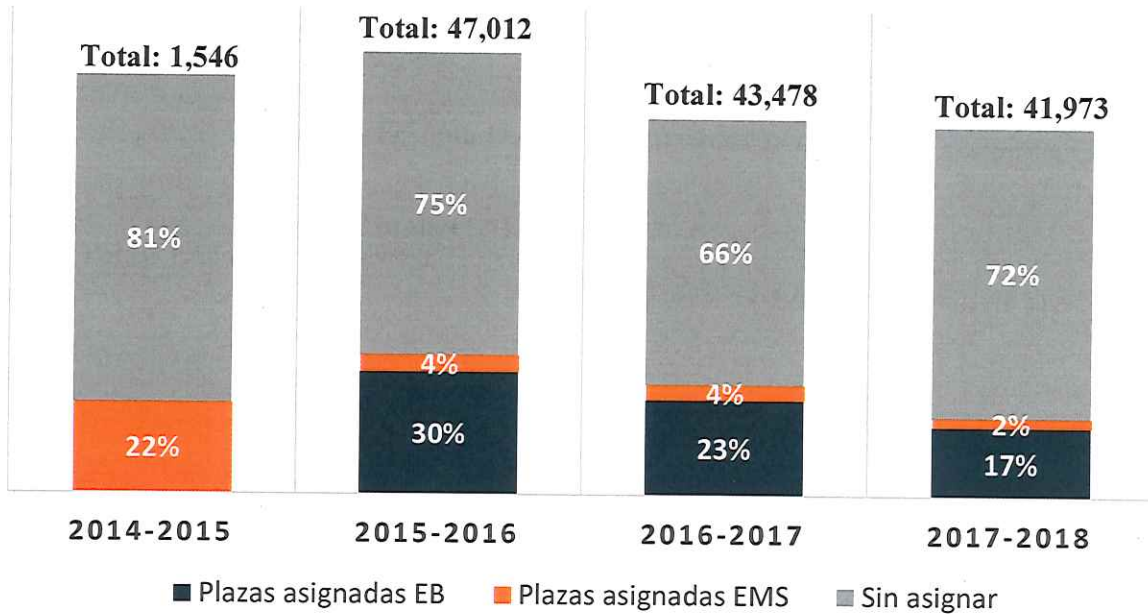
PLAZAS ASIGNADAS POR CONCURSOS DE PROMOCIÓN

36 mil 383 plazas definitivas

Ciclo escolar	Plazas asignadas EB ¹	Plazas asignadas EMS	Evaluaciones aplicadas
2014-2015	0	344	1,546
2015-2016	14,143	1,947	47,012
2016-2017	10,197	1,608	43,478
2017-2018	7,186	958	41,973
2018-2019	na	na	41,373
Total	31,526	4,857	175,382

Fuente: INEE, 2018.

Plazas asignadas por concursos de promoción



Fuente: INEE, 2018.

¹ Figuras de supervisión y dirección.

NECESIDAD DE SPD

25