

**“ANÁLISIS FODA DE LA LEY GENERAL DEL SERVICIO
PROFESIONAL DOCENTE”**

DEMETRIO RIVAS CORONA

APETATITLÁN, TLAXCALA., DICIEMBRE DE 2017.

**“ANÁLISIS FODA DE LA LEY GENERAL DEL SERVICIO
PROFESIONAL DOCENTE”**

TESINA

**QUE PRESENTA PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN EDUCACIÓN**

DEMETRIO RIVAS CORONA

ASESOR:

DR. FIDENCIO CHAVIRA PRIETO

APETATITLÁN, TLAXCALA., DICIEMBRE DE 2017.



USET
UNIDAD DE SERVICIOS
EDUCATIVOS DE TLAXCALA

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD 291, TLAXCALA



DICTAMEN DEL TRABAJO PARA TITULACIÓN

Apetatitlán, Tlax., a 01 de Diciembre 2017.

C. DEMETRIO RIVAS CORONA
P R E S E N T E.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Titulación de esta Unidad y como resultado del análisis realizado a su trabajo intitulado **“Análisis FODA de la ley general del Servicio Profesional Docente.”** Opción Tesina de la LE'94 y a solicitud de su asesor Dr. Fidencio Chavira Prieto, manifiesto a usted que reúne los requisitos académicos establecidos por la institución.

Por lo anterior, se dictamina favorable su trabajo y se le autoriza a presentar su examen profesional.

ATENTAMENTE
“EDUCAR PARA TRANSFORMAR”




DRA. ROSA ISELA GARCÍA HERRERA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TITULACIÓN
DE LA UNIDAD UPN 291 TLAXCALA

DEDICATORIA

Con todo mi amor dedico esta Tesis

A Dios por haberme dado la vida y permitirme el haber llegado a este momento de mi formación personal

A mi madre Catalina Corona que ha sabido formarme con buenos hábitos y valores lo cual me ha ayudado a salir adelante en los momentos difíciles y por mostrarme el camino a la superación.

A mi padre Pablo Rivas, que aunque ya no está conmigo físicamente, está siempre cuidándome y guiándome desde el cielo.

A mis hermanos porque me han brindado su apoyo incondicional y por compartir conmigo buenos y malos momentos

Esto es posible gracias a ustedes.

GRACIAS POR SU APOYO

DEMETRIO RIVAS CORONA

ÍNDICE

	Pag.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. LA LEY GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE	4
1.1 Antecedentes	5
1.2 Implicaciones	20
CAPÍTULO 2. EL PROCESO DE APLICACIÓN	35
2.1 Cambios de la Política Educativa y la LGSPD	36
2.2 Operativización de la LGSPD	57
CAPÍTULO 3. EXPECTATIVAS DEL PROFESOR Y ANÁLISIS FODA	82
3.1 Expectativas del Profesor	83
3.2 Análisis FODA de la LGSPD	93
3.2.1 Feedback	96
CONCLUSIONES	
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	

INTRODUCCIÓN

Para la atención de un objeto de estudio tan complejo, el diseño de este ensayo se basó en los principios metodológicos que indican los lineamientos a los que debe sujetarse un estudio de naturaleza cualitativa con amplios márgenes descriptivos y a la vez con criterios de criticidad acerca del fenómeno a estudiar (Hernández, et. al. 2010). En tal sentido, y apegándonos a los protocolos más reconocidos, la estructura de investigación es la siguiente:

Preguntas de Investigación:

- ¿Cuál es la parte esencial de la Ley General del Servicio Profesional Docente?
- ¿Cuáles son las finalidades, expresadas en metas operativas, de dicha ley?
- ¿Qué papel ocupa la citada ley en la Reforma Educativa?
- ¿Qué prospectiva se puede formular sobre la vigencia e impacto que tendrá la ley en el futuro mediano de la educación en México?
- ¿Cuáles son sus factores estructurales, interpretables mediante el análisis FODA?

Objetivo General:

Determinar mediante el análisis FODA, los alcances e impactos múltiples de la Ley General del Servicio Profesional Docente, tanto en el sistema educativo como en lo social.

Objetivos Particulares:

- Determinar las ventajas de la evaluación docente, en el contexto del sistema educativo nacional.
- Precisar los factores que producen resistencias para la aplicación integral de la Ley.
- Analizar las partes sustantivas de la Ley, estableciendo las que guardan una importancia vital para el logro de los objetivos que se propone alcanzar y

aquellas otras disposiciones que son aspectos faltantes o debilitantes, en el marco de la estrategia de reforma educativa.

-Describir el conjunto de relaciones estratégicas que guarda la Ley para el éxito de la Reforma Educativa.

Hipótesis de Trabajo:

La Ley General del Servicio Profesional Docente, rompe las inercias profesionales en el sector, y se traduce en una profesionalización definitiva en el sistema educativo nacional.

Es pertinente aclarar que, no obstante que este tipo de investigación no requiere, formalmente hablando, una hipótesis a validar, sí se plantea en términos de necesidad operativa; se trata de la postura a argumentar con el fin de contar con los elementos de juicio necesario que permitan realizar el análisis conceptual y ofrecer conclusiones validadas o con argumentación suficiente.

En el primer capítulo se analizan en forma sustantiva los antecedentes e implicaciones de la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente, destacando la parte relativa a los mecanismos de formación y profesionalización en uso, antes de que la citada ley materializara una parte fundamental de la Reforma Educativa.

En el segundo capítulo se analiza la compleja aplicación del citado marco normativo y destacadamente sus finalidades y características operativas, sobre todo aquellas que integran la parte sustantiva del cambio educativo que propicia su aplicación.

En el tercer capítulo se desarrolla el análisis FODA para entender los problemas que enfrenta a corto y mediano plazo, y a partir de los resultados, se formulan algunas consideraciones prospectivas encaminadas a propiciar una reflexión por parte de las autoridades gubernamentales y magisteriales, respecto a la necesidad de hacer o no, algunas reformulaciones legales, administrativas, organizativas y comunicativas para perfeccionar la aplicación de la Ley, o para hacer previsiones sobre la necesidad de modificaciones diversas.

Desde luego, todo ello, está enmarcado en el conjunto de principios y técnicas universalmente reconocidas como las adecuadas para profesionalizar la educación,

tales como las que se derivan del profundo análisis realizado por Edgar Morin en su texto “Los siete saberes necesarios para la educación del futuro”, publicado bajo el patrocinio de la UNESCO en 1999; la Recomendación de MINDELAC VII –Kingston, mayo 1996- y cuyo enunciado es Educación, Democracia, Paz y Desarrollo; las recomendaciones del Consenso de Shangái –mayo de 2012- durante el Tercer Congreso Internacional sobre Educación y Formación Técnica y Profesional o más directamente, el “Acuerdo de Cooperación México-OCDE para Mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas Mexicanas”, mismo que data del año 2010.

Todos los conceptos pedagógicos y de políticas públicas, forman parte del actual esfuerzo gubernamental por implementar la Reforma Educativa como parte del reto para encarar exitosamente los desafíos del siglo XXI, tal y como se enfatiza en el apartado de conclusiones.

CAPÍTULO 1

LA LEY GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE

1.1. Antecedentes

La educación en el siglo XXI ocupa, sin lugar a dudas, uno de los principales espacios de la discusión pública en el mundo. Ya no sólo se discute en términos del derecho de los miembros de una sociedad a acceder al conocimiento para entender la vida desde el amplio campo filosófico de que su posesión asegura la felicidad, tal como sucedía en el viejo esquema de los modelos aspiracionistas de los siglos anteriores. Ahora se le plantea como un proceso ineludible para hacer que la sociedad se vincule de manera directa a los profundos cambios que ha traído consigo la globalización de la economía. Ciertamente, las circunstancias mundiales han tenido un giro cualitativo a partir de la globalización, al grado de que se habla literalmente de una nueva época histórica y, en el caso de la educación, ello se refleja de múltiples formas, desde lo estructural, hasta lo instrumental.

En el primer caso, la evidente participación de diversos sectores sociales como interlocutores activos y participantes en el hecho educativo, señalan claramente el fenómeno estructural, pues no cabe duda de que la educación ha dejado en definitiva, los estrechos márgenes de la escuela tradicional con sus actores caracterizados en el rol del proceso de enseñanza-aprendizaje y ahora extienden sus fronteras a las familias, sectores laborales, grupos sociales, medios de comunicación y prácticamente a toda la sociedad, incluyendo obviamente, a las autoridades gubernamentales.

En el segundo caso, la presencia de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICS), por ejemplo, son prueba fehaciente de que la globalización ha generado instrumentos del desarrollo científico y tecnológico que impactan directamente los procesos educativos y que por supuesto tienen ya la naturaleza de que están plenamente incorporados a ellos. Expresado en otros términos podríamos señalar que:

El protagonismo que logra la educación en este momento de la historia es un hecho inédito. Cada vez hay un mayor número de actores comprometidos que han hecho suya la necesidad de mejorar la calidad y equidad de los procesos educativos. Lo consideran esencial para mejorar las condiciones de vida de los individuos que conforman cada sociedad, no sólo como un mandato ético, sino que como condición para que el sistema se proyecte a futuro. (ORELAC, 1994:2).

En efecto, la educación entendida sociológicamente como un proceso de aprendizaje y socialización, permite sin duda procesos de internalización de normas y el entrenamiento profesional, ambas categorías son esenciales para la organización social y económica de las sociedades modernas. En tal sentido, la importancia de la educación se resalta justamente por el hecho de que el fenómeno educativo puede ser visto sociológicamente en cuando menos las siguientes variantes: La primera es la de óptica estructural-funcionalista que parte de la abstracción de que existe un amplio consenso entre la sociedad, respecto de ciertos valores y objetivos que definen la organización escolar y su funcionamiento interno, incluyendo dentro de éstos la transmisión de determinados contenidos pedagógicos.

A partir de esta consideración es obvio que se le concibe como el elemento central de los procesos de socialización del individuo y de culturización normativa respecto a concepciones diversas de vida. En tal sentido, la educación juega un papel central en cuanto a cohesión social se refiere, pues establece el conjunto de patrones de conducta específicos que determinan la vinculación entre estratos sociales diferenciados y los hacen compartir una serie de valores mínimos comunes que hacen viable la convivencia social. En tal perspectiva, puede afirmarse sin lugar a dudas que:

La educación en este contexto, se concibe como un factor complementario al desarrollo general de la sociedad en todos sus aspectos, esto es, económico, político y cultural. Definiendo esta actividad en estricta dependencia de la estructura social se le considera como una gerencia social, formadora de caracteres sociales. Coherente con ello, la escuela pasa a ser un instrumento homogeneizador y se le define como el agente que permite el entrenamiento de las personalidades individuales para adecuarlas personal, técnica y socialmente al desempeño de roles adultos. Con ello se asegura la manutención del sistema vigente y se incrementa el grado de cohesión social. (Guajardo, 1980: 138)

La segunda perspectiva de análisis sociológico es la denominada histórico-estructural, la cual postula esencialmente y en contraposición a lo establecido por la primera corriente mencionada que, no obstante, hay configuraciones estables en el fenómeno educativo, lo cual le da un carácter estructural que existe la imposibilidad real de aislar el hecho educativo de su contexto general y de su dinámica, lo que hace del fenómeno de la educación un hecho histórico. Al respecto, la autora antes citada señala:

A nivel educativo ello supone considerar la educación y los sistemas educativos como parte integral de una formación social particular donde juega fundamentalmente un papel instrumental

en función de los intereses que mueven a grupos sociales determinados y/o al Estado. No se trata entonces de la discusión abstracta de la educación en general, y sus relaciones con una sociedad genérica. Se trata de investigar el papel que juegan los procesos educativos en términos de consolidar una situación social particular. Se trata de detectar qué valores lleva implícita la transmisión de un mensaje pedagógico particular y qué valores están desvalorizando, implícita o explícitamente. Se trata, en última instancia, de verificar a qué grupo sirve una determinada forma de institucionalización o práctica educativa y en qué medida ésta se utiliza como un mecanismo coercitivo, como un instrumento de control social... (Guajardo, 1980: 142).

A partir de esas dos consideraciones o perspectivas sociológicas esta investigación se propone dilucidar la naturaleza, componentes y sentido de la Ley General del Servicio Profesional Docente, instrumento legal de primera relevancia en la Reforma Educativa propuesta por la Presidencia de Enrique Peña Nieto, en el marco de las reformas estructurales que puso en marcha desde el inicio de su gobierno.

Obvio es decir que el análisis que se presenta es resultado de una reflexión técnico-pedagógica en lo esencial, pero que asimismo analiza algunos elementos de carácter sociopolítico, dado que las citadas reformas contemplan marcos de referencia de ese ámbito, o bien porque las consecuencias de su aplicación están produciendo efectos en ese sentido. En tal óptica, la perspectiva sociológica e histórica se formula en un esquema amplio de hibridación, pues tanto la visión estructural-funcionalista como la histórico-estructural tienen vigencia y legitimidad en forma focal en el sistema o fenómeno educativo, motivo de este estudio.

En efecto, considerado desde el primer enfoque, la Reforma Educativa en general y la Ley General del Servicio Profesional Docente en particular, se pueden entender como un proceso de modernización necesaria en el sistema educativo para hacerlo más eficaz y eficiente, a la vez que propicia el incremento de sus indicadores de coherencia y congruencia con respecto a la realidad global y nacional. Por otra parte, es válido igualmente considerar la visión histórico-estructural, en atención a la existencia de realidades educativas ampliamente diferenciadas entre sí, tanto en lo que se refiere a ambientes de aprendizaje y contextos del hecho educativo mismo, como a las realidades operativas y funcionales que se observan en un México múltiple y diferente en su existencia, pues no sólo es una nación multiétnica, sino también de amplias polaridades sociales y económicas.

No puede dejarse de lado que, las reformas estructurales que implementó el gobierno del presidente Peña Nieto, tuvieron como antecedente inmediato una intensa labor política que le precedió como forma obligada de ganar consenso en el Congreso Federal y en los estatales, de modo tal que los partidos políticos fueron los catalizadores sociales y mediadores legislativos para la aprobación de las reformas estructurales. Para tal efecto, el titular del Ejecutivo, desarrolló una intensa actividad política de negociación entre los principales partidos de oposición, y así se creó el acuerdo denominado Pacto por México, mismo que fue signado el 2 de diciembre del 2012 por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, al que posteriormente se sumaría el Partido Verde Ecologista de México, este último en calidad de adherente.

En las consideraciones del Pacto se establece claramente lo que sin duda es una realidad imperativa que debía atenderse para dar sentido y posibilidades de continuidad a cualquier intento de darle profundidad a este cambio estructural en la dinámica nacional. Expresado en términos de lo que señala el documento que le dio vida a dicha concertación, lo establece claramente al señalar lo siguiente:

Hoy, ninguna fuerza política puede, por sí sola, imponer su propia visión ni un programa único. Las reformas que el país necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario...Por ello, los que suscribimos el Pacto por México, hemos acordado profundizar el proceso de democratización del país con base en tres ejes rectores:

- El Fortalecimiento del Estado Mexicano.
- La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
- La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. (Presidencia de la República, 2012:1-2).

Ciertamente, la base legislativa de apoyo que representaron tales fuerzas políticas permitió que la propuesta de reformas estructurales fluyera conforme a lo previsto por el Ejecutivo federal y, a partir de ello, la Reforma Educativa empezó a fraguarse con un proceso de consulta que desde diversos foros permitió la expresión diversa, misma que habría de considerarse para la propuesta de ley correspondiente. Desde luego, hay que señalar que el tema sigue sujeto aún a polémicas de diversa magnitud, pero lo importante es que se ha logrado romper la inercia que mantenía a la educación atada a principios anacrónicos que ciertamente impedían la inserción de México en los procesos de globalización mundial, con las consecuentes desventajas para la economía mexicana, tan urgida de crear fuentes de empleo y atraer inversión

extranjera a fin de acelerar el proceso de crecimiento y desarrollo; igualmente importante es que con la Reforma Educativa se da paso a un profundo proceso de reestructuración del quehacer cotidiano en los planteles de educación básica y media, cuyos efectos redundarán en beneficio tanto de la comunidad estudiantil, como de la docente, pues instaure procedimientos planeados de mejora y productividad inscritos en un amplio esquema de modernización educativa.

En este contexto, queda claro que la iniciativa presidencial efectivamente implicaba una visión estructural y una decisión de Estado, pues La reforma constitucional en materia educativa no es sino el inicio de un proceso jurídico, normativo, institucional y de despliegue de estrategias públicas del Estado mexicano para asegurar la calidad de la educación obligatoria (Murayama, 2013: 9).

El objetivo planteado se contempló bajo una perspectiva integral que pretende abarcar el conjunto de estructuras institucionales y componentes del sistema educativo nacional. La Reforma Educativa, en consecuencia, busca la cobertura y solución de todos los ámbitos que condicionaban al sistema en su conjunto a mantenerse en una dinámica que producía necesariamente una verdadera inadaptación respecto a las exigencias de un mundo que cambia vertiginosamente. Visto bajo la perspectiva de la globalización internacional y la cada vez más frecuente utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en los contextos educativos como condición necesaria para incorporarse a esta dinámica, es indudable que se requería de una reestructuración de orden sistémico que abarcara a las instituciones, a sus componentes grupales y sociales, así como a los paradigmas que permitieran guiar su acción y redefinir sus objetivos.

En tal orden de ideas, resultan vigentes los principios básicos que orientan las reformas de una política pública -en este caso la de educación-, mismos que son los siguientes:

- a) incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones; b) responsabilizar con la mayor precisión posible a las instituciones y funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; d) procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y

responsable; e) fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno para terminar con la insularidad y la falta de coordinación. (Bayona, 1981: 394).

Pese a que efectivamente la firma de *El Pacto por México* generó críticas y cuestionamientos diversos desde diferentes ámbitos de la sociedad mexicana, lo cierto es que hay que reconocer que con éste se cumplió efectivamente uno de los principios centrales de la negociación política (*acordar*), mismo que se enuncia así:

Cambio de impresiones y de puntos de vista dirigidos a llegar a un acuerdo. Según sea el caso, el acuerdo lo tratan de establecer individuos, organizaciones o gobiernos, sobre un interés común en donde sólo pueden finiquitar el asunto uniéndose entre sí, o aceptando concesiones recíprocas. El término se utiliza generalmente en los conflictos de carácter internacional y se refiere particularmente a la forma o proceso explícito de manifestar un problema, con las propuestas y contrapropuestas respectivas para la solución... (Patiño, 1981: 34).

Atendiendo a esta definición clásica, el Pacto por México ciertamente se ciñe en sus elementos centrales a una negociación de carácter significativo, pues es a partir de ella que la aprobación legislativa de las denominadas Reformas Estructurales se hizo posible, aunque ciertamente en la aplicación de su primera etapa operativa no han alcanzado aún las metas previstas.

En efecto, el entorno internacional y la polarización política-social que se vive en nuestro país han creado un entorno particularmente difícil para una aplicación exitosa. Las circunstancias financieras y macroeconómicas, los enconos político-electorales, la caída en los niveles de bienestar y de los índices de desarrollo, entre otros factores, han dificultado sensiblemente la capacidad gubernamental para concretar logros básicos que posibiliten la continuidad y aceleración del nuevo esquema de nación que suponen dichas reformas. Sin embargo, el primer paso se ha dado y en el caso específico de la Reforma Educativa, las nuevas leyes en la materia han permitido, como elementos centrales, la discusión sobre la educación como base de una verdadera posibilidad de desarrollo, no sólo de crecimiento, y la necesidad imperiosa de que la misma sea eficaz y equitativa, para lo cual se involucra a los círculos periféricos asociados al hecho educativo mismo, como son la familia y la sociedad.

Indudablemente, las negociaciones de las reformas estructurales en general, y de la educativa en particular, requirieron esfuerzos de concertación no exentos de dificultades diversas, pero al concluir el proceso con la aprobación legislativa correspondiente, crearon un marco normativo que, aunque perfectible, arroja como resultado un amplio cuerpo legal inscrito ya en el ámbito del derecho positivo mexicano. En cuanto a la Reforma Educativa se refiere, la dinámica respectiva inició

no sólo con el Pacto por México, sino con la realización de una intensa tarea de gestión y negociación con los diversos sectores involucrados con la problemática educativa del país, lo cual ha generado su paulatina puesta en marcha, en un proceso de primera etapa.

Así, el Pacto por México como instrumento político que facilitara la incorporación de nuevos fines y estrategias en el ámbito educativo nacional, plantea en su parte fundamental, la necesidad de arribar a un acuerdo por la educación de calidad y con equidad, orientando las reformas respectivas con tres objetivos sustanciales:

- 1.- Superar la calidad de la educación básica, logro que tendrá que manifestarse en el incremento de competencias medidas en las evaluaciones internacionales.
- 2.- Incrementar la matrícula y la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje en la educación media superior y superior.
- 3.- Recuperar la rectoría del Estado en el sistema educativo nacional.

La Reforma Educativa vigente no significa que sea única, en el sentido de ser original en el sentido literal del término, pues el sistema educativo nacional ha vivido diferentes momentos, gloriosos, tal y como es el caso de la escuela rural en México en los años del cardenismo o de las campañas de alfabetización y del libro de texto gratuito. Las nuevas leyes en materia educativa son importantes y seguramente perfectibles, en tanto que rompen el marasmo en el que la educación mexicana se encontraba, pese a las reformas que en la materia se habían dado durante los dos gobiernos anteriores. En efecto, durante el gobierno de Vicente Fox, la educación en el sistema oficial fue objeto de diversas políticas públicas, algunas acertadas y otras fallidas que, sin embargo, no pueden ignorarse, so pena de descontextualizar lo que ocurre hoy en día con la Reforma Educativa del actual gobierno.

Vicente Fox, definió la estrategia educativa de su sexenio a partir del establecimiento de diversos objetivos que debiera alcanzar el sistema educativo nacional, entre los cuales destacan los siguientes:

- Garantizar el acceso de toda la población a una educación pública de calidad y propiciar su permanencia en ella.
- Elevar y asegurar que todas las instituciones del sistema educativo rindan cuentas ante la sociedad, a través de los órganos establecidos para ello.
- Promover que la sociedad en su conjunto participe y se sienta responsable de que la educación llegue a toda la población.

Renovar el proceso educativo para formar a la persona que requiere la sociedad del conocimiento y el desarrollo sustentable.

Elevar el nivel de profesionalización del personal docente y directivo del sistema educativo.

Promover el mejoramiento de la gestión del sistema educativo en su conjunto, de las instituciones que lo conforman y de la SEP, en particular.

Avanzar en el federalismo, fortaleciendo la participación de las entidades federativas en la definición de las políticas y normas nacionales y ampliando sus ámbitos de acción y decisión locales.

Asegurar que la educación básica –preescolar, primaria y secundaria desarrolle en los educandos las competencias básicas requeridas para continuar aprendiendo a lo largo de la vida. (Moreno. 2004:15-16).

El autor citado anteriormente señala que en los enunciados que resumen la estrategia foxista en materia de educación hay evidentemente una reiteración en la filosofía educativa que tradicionalmente ha persistido en México, pero con el evidente abandono discursivo del nacionalismo y, de manera destacada, la inclusión explícita de los valores y concepciones vinculadas con la competitividad económica en el escenario de la globalización económica.

En tal sentido, se encuentra el primer eslabón de lo que se convertirá en la visión insistente de vincular el esfuerzo educativo con las necesidades del aparato productivo, lo que ciertamente implicó la adopción falaz, desde nuestro punto de vista, respecto a las posibilidades reales de corto plazo, de convertir a México en una “sociedad de la información”, a semejanza de las naciones desarrolladas y en concordancia con el discurso de la intelectualidad europea en el ámbito sociológico.

En efecto, resulta imposible tal propósito, pues la estratificación socioeconómica en el país, históricamente se ha venido polarizando, haciendo que la base popular se acreciente y la punta de la pirámide social se haga más estrecha. Evidentemente no es posible en consecuencia aspirar a crear una “sociedad de la información” cuando los factores de sobrevivencia para la gran mayoría están severamente cuestionados en la realidad cotidiana.

En este complejo y multifactorial contexto, la política educativa de Vicente Fox adoptó un modelo semipedagógico caracterizado justamente por la prevalencia del criterio de que la escuela debe servir a las necesidades del aparato productivo, ponderando las competencias propias de la globalización y dejando de lado los saberes que son inherentes a la educación. Un ejemplo de este propósito fallido fue la incompleta aplicación de Enciclomedia, misma que no obstante ser un proyecto que ciertamente colocaba a los educandos mexicanos en posibilidad de estar en contacto con las TICS,

quedó parcializada en cuanto a sus resultados, debido a carencias muy serias en su planeación, tal y como la imposibilidad de operar sus contenidos debido a que algunos planteles no urbanos carecían de energía eléctrica.

No obstante, deben reconocerse diversos avances, como lo es dicho intento por incluir la conectividad informática en el proceso educativo, pero sobre todo la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, creado por decreto como organismo público descentralizado el 7 de agosto del 2002. Al año siguiente, 2003, se emitió el estatuto orgánico del mismo, que habría de reformarse en 2006 y 2009 y que en conjunto representaban acciones directamente vinculadas con la necesidad apremiante de generar una evaluación del sistema educativo nacional, desde el nivel preescolar, hasta el de educación media superior.

La importancia de tal evaluación queda de manifiesto en las cifras que sobre el sistema educativo nacional arrojan los datos correspondientes al ciclo 2012/2013, publicados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, mismos que indican que:

En el ciclo de referencia, la cantidad de alumnos matriculados en los subsistemas escolarizados de educación básica y de media superior representó poco más de la cuarta parte de la población (25.9%) del país a mediados de 2013. En números absolutos, 30 334 896 alumnos se inscribieron en escuelas de ambos niveles escolares obligatorios. De ellos, 85.4% fueron alumnos de educación básica (aproximadamente 25.9 millones); el 14.6% restante, equivalente a 4.4 millones, fueron estudiantes de educación media superior. (INEE, 2013: 21).

De estos datos se desprende que la magnitud de la realidad educativa es altamente significativa, pues el universo social que atiende alcanza dimensiones impresionantes, lo que se traduce en una problemática muy particularizada que requiere para su adecuada atención de políticas públicas que atiendan lo inmediato, a la vez que se planteen el futuro mediato en forma simultánea, como si se tratara del establecimiento de una ruta crítica para operar lo que sin duda es un tema estratégico de Estado.

El informe del INEE deja ver claramente el componente demográfico del país, pues pese a las tasas poblacionales que señalan el inicio de la gentrificación de la población nacional, dejan igualmente claro que la reserva de niños y jóvenes es altamente importante por su presencia porcentual en los índices demográficos. Esos datos, vistos bajo la perspectiva estrictamente educativa, dan cuenta igualmente de fenómenos y problemáticas que demandan la participación decidida del Estado, pues tienen

repercusiones de diversa índole. Así, por ejemplo, el número de planteles escolares que se requirieron para atender a la población de niños y jóvenes ascendió en el ciclo 2012/2013 a 228 mil en la educación básica y en la educación media, a 15,990 planteles. Los recursos financieros que demanda el sostenimiento para la operación en condiciones óptimas de tales instalaciones, exige una ingente cantidad de recursos financieros que son indispensables para alcanzar la presencia de espacios físicos que coadyuven con la creación de espacios de aprendizaje óptimos y si tomamos en cuenta que existen numerosas carencias en este ámbito, la importancia de dicha tarea adquiere un realce central.

Asimismo, el INEE informa que para la atención de la población estudiantil antes citada se dispuso del trabajo de una cifra cercana a los 1.2 millones de docentes para la educación básica y de 288,464 para la educación superior. Esto significa que el sector educativo a cargo del Estado implica la existencia de una fuerza laboral sin precedentes si se le juzga por el nivel de pertenencia a una entidad como es el sector educativo, y supone además un reto inmenso en materia de productividad laboral, impacto social y derrama económica, lo que hace de esta actividad una prioridad para los diferentes órdenes de gobierno.

De los complejos datos anteriores, podemos desprender varias conclusiones, la primera de ellas es que el fenómeno educativo en México es estratégico, pues tiene una naturaleza multifactorial altamente problemática en muchos de sus componentes; en segundo lugar, que la dimensión del aparato educativo es mayúscula, aún sin considerar las graves carencias educativas de un porcentaje significativo de la población y, por último, que pese a que institucionalmente están involucradas la Federación, los gobiernos estatales y municipales, así como la iniciativa privada, ciertamente existe la necesidad imperiosa de ordenar, regular, financiar y hacer eficaz y eficiente el sistema educativo nacional.

Ciertamente, ni en el gobierno de Vicente Fox ni en el de Felipe Calderón, se tuvo la visión integral u holística para concebir un proyecto que necesariamente fuera concebido estructuralmente para alcanzar los fines antes citados. Ambos gobiernos llevaron a cabo acciones aisladas, sujetas sobre todo a los cálculos políticos en cuanto a la importancia de mantener el apoyo corporativo del magisterio, pero, desde luego,

no incidieron a fondo en los ajustes que requería urgentemente desde entonces el sistema educativo del país.

Puede decirse que, durante tales gobiernos, el modelo educativo y pedagógico que se construyó con Fox y prosiguió Calderón, estuvo definido por la presencia de los modelos tecno-económicos orientados exclusivamente al desarrollo de competencias laborales, técnicas y profesionales, en apego a la lógica exclusiva de la globalización económica.

Por considerar que los gobiernos de Fox y de Calderón mantuvieron esencialmente el mismo enfoque educativo, nos detendremos en formular algunas consideraciones con respecto a la gestión de este último en el caso de su política educativa. En primera instancia, debe reconocerse que el énfasis en el gobierno calderonista se puso en el propósito de crear escuelas de calidad y en educar a los alumnos en la serie de competencias propias de la exigencia globalizadora y para tal efecto creó la “Alianza por la Calidad de la Educación” (ACE) que firmó con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), pero sus fines fueron redirigidos al campo esencialmente político, por lo que se perdieron las posibilidades reales de superación educativa. En segunda instancia:

El sello más distintivo de este sexenio en materia educativa fue querer reformar el Sistema Educativo Mexicano (SEM) a través de programas de evaluación de alumnos, docentes y centros educativos. La idea central (primitiva e ingenua) del gobierno consistió en asociar los resultados de las evaluaciones a consecuencias duras de los evaluados, tales como la exhibición pública de los resultados de las escuelas y el uso de recompensas monetarias por las calificaciones obtenidas. (Backhoff, 2012:2).

Como se puede ver, esta postura educativa, generó desde el punto de vista de los especialistas una serie de inconvenientes en términos de que la evaluación de la educación, tenía que ser conceptualizada de manera diferente y asociada con otros factores insertos en el ámbito de diversos sectores de la administración pública, a efecto de que sus consecuencias o logros realmente se tradujeran en un mejoramiento de la calidad de la oferta educativa.

Respecto a esto último, cabe señalar que la experiencia en materia de evaluación, eje central de la reforma propuesta por el actual gobierno, tiene antecedentes que se remontan a la década de los setenta del siglo pasado, pues la SEP en ese tiempo inició

los procesos evaluación que, ya en decenios posteriores, se ampliarían progresivamente vinculándose también a ejercicios internacionales. Entre estos ejercicios destacan, por ejemplo, el denominado TIMSS, por sus siglas en inglés (Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias), que desde 1995 se aplica en diversas partes del mundo, auspiciado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, fundada en 1959; o el examen denominado Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa, patrocinado por ORELAC-UNESCO, y cuya primera aplicación se dio en 1997.

En el conjunto de estos ejercicios se demuestra claramente que desde los gobiernos que cerrarían el siglo, existía ya una preocupación por mejorar la calidad educativa y que, de una u otra forma, sus políticas públicas se quedaron en el ámbito de las aspiraciones o las manifestaciones discursivas. Ello demuestra que se careció de la visión de concebir desde la perspectiva de los sistemas la complejidad del aparato educativo nacional, pese a la aplicación exhaustiva de evaluaciones como las pruebas ENLACE en la educación básica y en la media superior en el sexenio de Calderón, o la PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes); así como los exámenes destinados a los miembros de la comunidad docente en sus diversas modalidades. Estos ejercicios, a la par que las reformas promovidas en muchos de los ámbitos involucrados en los procesos de enseñanza-aprendizaje, resultaron fallidos por las razones ya explicadas largamente.

Los avances en muchos rubros educativos han sido importantes, pero las carencias siguen caracterizando al sistema educativo nacional, especialmente en lo referido a calidad, equidad cobertura e infraestructura. Así pues, las evaluaciones son parte del proceso general, pero ciertamente no lo son todo; son desde luego una parte central del proceso general, pero alcanzan una relevancia especial cuando se trata de una reforma estructural que tenga que emprender una revisión exhaustiva de un sistema general, en este caso, el educativo nacional.

Desde luego, el modelo educativo debe considerar el factor de la globalización y la tecnificación, cuestión ésta que es motivo de polémica amplia entre muchos sectores sociales, incluidos los de especialistas en educación. Pero igualmente importante, es que se considere que el sistema educativo, en cuanto sistema, se estandarice en sus

estructuras y procedimientos, pues de lo contrario es imposible alcanzar los niveles de eficiencia y eficacia que reclama no solamente la acción educativa como tal, sino la educación como política pública. Respecto a la educación vista como política pública conviene recordar que:

La política educativa está limitada por restricciones recibidas por el ambiente social y que ignorarlas limitaría las posibilidades de su estudio. Las limitaciones que circundan a la política educativa no son absolutas, por lo que toda evaluación debe apreciar hasta qué grado las decisiones tienen que someterse a ellas. Las principales restricciones que señala provienen de:

- 1.- Del proyecto político (explícito o implícito) del Estado.
- 2.- De los grupos de presión y de las diversas clases sociales que demandan beneficios, acciones, favores o privilegios.
- 3.- Disponibilidad de recursos: por lo limitado de este renglón.
- 4.- Las urgencias inmediatas: la atención a problemas emergentes puede disminuir las posibilidades de acción a largo plazo.
- 5.- Intermediarios ineficientes: la inercia de la tradición, la corrupción la burocracia o el sentido conservador de los maestros pueden influir para que las decisiones tomadas se desvirtúen, tergiversen o no lleguen a ejecutarse.
- 6.- Las coyunturas: la adopción de medidas independientes de la voluntad de los funcionarios y de los mismos asuntos sobre los que versan. (Pedraza, 2010: 39, citando a Latapí, 1989:45).

Estas condicionantes siguen siendo vigentes en el actual devenir de la Reforma Educativa, en tanto que efectivamente reafirman no sólo su carácter multifactorial, sino que hacen evidente la necesidad de atender en forma prioritaria el fenómeno educativo, aún a sabiendas de que coexiste con otros elementos de diversa naturaleza, específicamente en lo referido al cauce que se le da a la reforma en el marco de los procesos de globalización, misma que se inserta en una problemática nacional caracterizada por sus puntos altamente críticos y que impactan irremediablemente en la operación de los cambios que se pretende realizar en la educación. La primera condición señalada líneas arriba es vital como proyecto de Estado y desde luego representa la decisión firme de incorporar al país y a su educación de manera explícita al proyecto globalizador que prácticamente es mundial. Expresado en otros términos lo anterior podría plantearse así:

Hemos dicho que la globalización es un signo de nuestros tiempos y que sus prácticas tienden a estandarizar formas de pensar y de actuar, en un intento de mundializar las relaciones de estructura económica planetaria, por ello en el estudio de las políticas de la educación se convierte en una necesidad, el mundo hoy sólo puede comprenderse inmerso en la mundialización. (Pedraza, 2010: 49).

Luego entonces, sí es necesario que el sistema tecno-económico esté presente en alguna medida significativa como reflejo de los estándares internacionales pero, sobre todo, tiene que plantearse estructuralmente como un conjunto multifactorial que debe

estar interrelacionado íntimamente entre todos los elementos que componen el sistema y, más todavía, vinculado con reformas en otros ámbitos de la actividad productiva para que haya efectivamente una conversión radical que asegure soluciones duraderas y plenas de efectividad en cuanto a sus consecuencias sociales favorables. Ciertamente, esta afirmación se tiene que matizar con el hecho de que la observación de Latapí (1989) respecto a las inercias que pueden representar los intermediarios ineficientes, debe extenderse a círculos no constreñidos como es el caso de la comunidad magisterial, sino que debe incluir a la propia clase política, a los sectores empresariales y a la sociedad misma, pues en todos ellos encontramos tradiciones y novedades, inercias y dinamismos variados que pueden obstaculizar igualmente la aplicación de las reformas.

En este sentido, el Pacto por México representa justamente una transformación radical con certezas plenas, en el sentido de que ahora la reforma al sistema educativo está acompañada de cambios igualmente estructurales en otros ámbitos. Recuperando lo ya hecho en gobiernos anteriores en el campo educativo, corrigiendo lo que no resultó eficaz y, sobre todo, cambiando la perspectiva del país en los ámbitos estratégicos, se está asegurando efectivamente una transformación radical que trata de asegurar la inclusión del país en el ámbito de la globalización. Mucho habrá que discutir sobre el sentido que tenga la misma, considerando los atrasos seculares que padece más de la mitad de la población mexicana y, sin duda alguna, este cambio trata de superar definitivamente las inercias seculares que hacen de México un país subdesarrollado que corre el riesgo de mantenerse definitivamente de espaldas a la globalización, es decir, a la historia.

En el ámbito educativo, entonces, las tendencias internacionales apuntan en el sentido de profundizar el proceso educativo sujeto al proyecto de globalización. Al respecto, es claro que las tendencias internacionales en materia educativa, han roto o están rompiendo con los postulados del discurso educativo apenas vigente en la mitad del siglo pasado, caracterizado por la visión nacionalista, pues se requería formar y/o consolidar el papel del Estado nacional y posteriormente, generar un modelo educativo, en la década de los ochenta que permitiera el proceso de modernización industrial en los países llamados eufemísticamente “en vías de desarrollo”, lo que

acentuaba el énfasis en la vinculación con el aparato productivo. Hoy, en la nueva era histórica que significó el fin del mundo bipolar, el énfasis está puesto en la existencia de una sociedad global, literalmente hablando, y así el discurso educativo vive una transformación radical.

En otros términos, podríamos aceptar la afirmación de que la filosofía educativa actual se conceptualiza en forma hasta radicalmente diferente de lo que se postulaba anteriormente:

En efecto, expresan cuatro discursos muy distintos: el discurso de la construcción de la nación, con el propósito de equilibrar el peso de los intereses corporativos, fortaleciendo las bases populares de las instituciones políticas; el discurso de la construcción de los sistemas democráticos como una estrategia para absorber los efectos disruptivos de la confrontación de intereses contrapuestos y evitar el autoritarismo; el discurso de la construcción del nuevo orden social basado en valores de logro y en el dinamismo tecnológico; y el discurso de la construcción de la eficiencia económica mediante la optimización del uso de los recursos de acuerdo a la lógica implícita en las ideologías del mercado global. (Ratinoff, 1994: 37).

Las circunstancias históricas actuales en el mundo, imponen ya una visión de economía globalizada, misma que está provocando desfases en la tradicional política educativa, pues si bien el ejercicio educativo debe adaptarse a las necesidades que tal sistema genera, lo cierto es que igualmente debe continuar defendiendo las raíces identitarias de México como nación. Aparentemente, ello resultaría paradójico o contradictorio, pero es una realidad objetiva que debe ser resuelta en la práctica por una política pública que ubique a la educación como un proceso de inmersión en la realidad mundial, y a la vez, siga creando y transmitiendo el conjunto de conocimientos y valores que hacen de nuestra cultura una realidad objetiva específica, pues evidentemente la cohesión social sólo es alcanzable a través de la comunión de valores compartidos y la construcción de soluciones a la problemática nacional. Efectivamente, respecto a la consecuencia fundamental que genera la Reforma Educativa, podría señalarse que:

Se trata de un modelo educativo altamente estandarizado que produce cambios en la organización del trabajo académico, formas autónomas de aprendizaje, nivelación profesional, redes de intercambio académico en docencia, investigación, difusión; también la aparición de la cuarta función: la comercialización del conocimiento (vinculación productiva). (Moreno, 2006:24).

1.2. Implicaciones

En el amplio contexto reseñado en el subcapítulo previo, y que desde nuestro punto de vista forma el marco referencial de la Reforma Educativa, es obvio que el marco procesal legal tuvo que modificarse en forma sustantiva. En primer término, los cambios constitucionales a los artículos 3 y 73 constitucionales se reflejaron inmediata y necesariamente en modificaciones a la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, después y finalmente, a la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicadas todas ellas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre del 2013. Especial mención requiere la integración del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, mismo que es definido en la Ley del INEE, según el artículo décimo de la misma, como: Conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (SEP-SNTE, 2013a).

Destaca, efectivamente, que la evaluación sea contemplada como estructura de un sistema y que se haga la referencia discursiva de ella en todos los elementos constitutivos del sistema educativo, lo cual impacta necesariamente a la comunidad docente en primera instancia. En efecto, no cabe duda de que un elemento central de la Reforma Educativa se orienta a la evaluación de los procesos de enseñanza-aprendizaje, pero poniendo énfasis casi exclusivo en el papel que dicha comunidad tiene en el proceso, lo cual desde la perspectiva de algunos estudiosos frenará los alcances de la reforma, pues:

...a pesar de que todas estas innovaciones tienen el propósito loable de favorecer la calidad educativa, es difícil que puedan resolver el desastre educativo del país. Esto por tres razones. En primer lugar, en sentido estricto, no se trata de una reforma educativa; más bien podemos afirmar que es una reforma política al ámbito educativo. Es decir, la reforma constitucional, así como las leyes secundarias mencionadas, tienen como trasfondo anular el monopolio del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en relación al ingreso, promoción y permanencia de las plazas docentes, directivas y técnicas del sistema educativo nacional. Asunto no menor, ya que ese control del sindicato ha sido un obstáculo en la edificación de la rectoría del Estado en el ámbito educativo. En ese sentido, solo altera la relación laboral entre los maestros, el sindicato y el Estado. Para que las modificaciones realizadas constituyeran una reforma educativa debieron haber abordado aspectos como la revisión de los libros de textos gratuitos, el contenido curricular de la enseñanza, los programas de aprendizaje y las metodologías de la enseñanza. Es decir, rebasar el ámbito laboral-administrativo de las reformas aprobadas. En segundo lugar, porque el contenido de las leyes secundarias, y en particular la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) centra en la evaluación más

que en la formación y capacitación docente la respuesta al problema de la calidad educativa del sistema educativo nacional. Es cierto, que la formación y capacitación son mencionadas por la normatividad, pero deja sus contenidos y detalles a futuros reglamentos y lineamientos que emitirá la autoridad competente, cuando debieron haberse explicitado en la LGSPD” (Flores, 2014:178).

La cita anterior nos remite necesariamente a una de las principales implicaciones de la Reforma Educativa, pues ciertamente una parte importante de la sociedad, percibe que el movimiento sindical de maestros fue concentrando históricamente un poder que rebasó el ámbito de las reivindicaciones gremiales, hasta colocarse como operador político del Estado. Pretendidamente, ello ha obligado al actual gobierno de la república, a proclamar en las disposiciones legales vigentes, la necesidad de “recuperar la rectoría del Estado” en materia educativa y ello ha significado disminuir el poder político que el SNTE tuvo como consecuencia directa del corporativismo que históricamente ha caracterizado al Estado mexicano. Así, obviamente la reforma guarda un replanteamiento de fuerzas, lo que hace efectivamente del conjunto de medidas un instrumento con connotaciones políticas evidentes, pero esta afirmación debe matizarse con la evidencia empírica de que efectivamente el grueso de la comunidad magisterial en el país, mantiene una militancia no necesariamente corporativa con el partido de gobierno, sino una afiliación real entre amplias capas de sus agremiados.

Por otra parte, en lo referido a la afirmación de que la Ley General del Servicio Profesional Docente sólo se inclina, al igual que los demás instrumentos y mecanismos que integran en conjunto la reforma del régimen en materia educativa, al factor evacuatorio del personal docente, tiene que aceptarse que efectivamente este enfoque ciertamente no es el ideal, pues no contempla directamente lo que debiera considerar en primera instancia, que es lo referido al acto educativo en sí mismo, aunque igualmente debe reconocerse como ya lo habíamos señalado anteriormente, que la citada reforma surge en un contexto tan complejo, que el Estado ignora con precisión hasta la distribución de los recursos humanos en operación efectiva en el aula o en los planteles, y que hay necesidades ingentes de recursos financieros para crear una infraestructura educativa capaz de hacer realidad los objetivos que se ha propuesto la reforma.

Por ello, es válido que el primer esfuerzo se oriente a la evaluación no sólo del desempeño profesional, sino a la realización de los censos educativos para poder disponer de “datos duros” que permitan reorientar la estrategia de la reforma, toda vez que:

El INEE tiene por objeto coordinar el SNEE, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en lo que se refiere a la educación básica y media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios. Igualmente, diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema educativo nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como de las características de instituciones, políticas y programas educativos (Flores,2014:176)

En igual sentido, es atribución legal del INEE el diseño y expedición de los lineamientos generales que en materia de evaluación educativa apliquen las diferentes autoridades del sector, por lo que en materia de la Ley General del Servicio Profesional Docente, independientemente de lo ya establecido en la misma, en el futuro tendrá especial relevancia el acopio y análisis de las experiencias alcanzadas en la evaluación de maestros, supervisores y directivos que ya se lleva a cabo, y que muy probablemente requerirá ajustes diversos para responder a la multifactorial realidad del fenómeno educativo. El artículo séptimo de la ley que crea el INNE establece claramente que la evaluación que realice en el Sistema Educativo Nacional, tendrá entre otros los siguientes fines: a) contribuir a mejorar la calidad de la educación; b) ayudar a la formulación de políticas educativas y el diseño e implementación de los planes y programas que de ellas deriven; c) ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las autoridades educativas; d) mejorar la gestión escolar y los procesos educativos; y e) fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del sistema educativo nacional.

Además, dado el énfasis en la evaluación a la que se somete al sistema educativo en general, se señala que la misma tendrá carácter obligatorio, será periódica, tendrá carácter integral y será sistemática. Este énfasis en la normatividad requiere por supuesto, tal y como lo señala el artículo 13 de la Ley del INEE, del establecimiento de una política nacional de evaluación que definirá: a) los objetos, métodos, parámetros, instrumentos y procedimientos de la evaluación; b) las directrices derivadas de los resultados de los procesos de evaluación; c) los indicadores cuantitativos y cualitativos; d) los alcances y consecuencias de la evaluación; e) los

mecanismos de difusión de los resultados de la evaluación; f) la distinción entre evaluación de personas, instituciones y la del sistema educativo nacional; y g) las acciones para establecer una cultura de la evaluación educativa, tal y como se asienta en la citada ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013.

Para el logro de tales objetivos el INEE se estructuró como un órgano eminentemente normativo que evidentemente ante la dimensión de sus tareas, tiene un conjunto de amplias atribuciones y funciones que le asigna la propia ley que lo crea. Por ello, es una entidad de la administración pública dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propios, basado todo ello en lo señalado por el artículo tercero constitucional, tal como se manifiesta en lo estipulado en el artículo 22 de la propia ley del INEE. En ese sentido, al instituto le corresponde establecer las directrices para evaluar la calidad, desempeño y resultados del sistema educativo del país, en lo que respecta a la educación obligatoria, y se da una diferencia fundamental con respecto al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), pues la capacidad de autonomía de gestión es fundamental para emprender la ardua tarea de alcanzar los objetivos macro que propone la Reforma Educativa.

Bastaría sólo señalar y comentar algunas de las atribuciones que la Ley del INEE le confiere a esta entidad, para percatarnos de la magnitud de su encomienda. Así, el artículo 27, marca entre otras funciones relevantes, las siguientes: a) fungir como autoridad en materia de evaluación educativa a nivel nacional; b) coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; c) contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes; d) diseñar, implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones.

El simple enunciado de estas funciones-atribuciones, da cuenta de la orientación que como política pública tiene la Reforma Educativa, pues claramente se incide en forma prioritaria en la evaluación como factor sustantivo de cambio. Las razones de tal sentido y su filosofía claramente tienen relación con la función sustantiva que se le asigna al INEE, pero también a la visión tecno-económica y de productividad que se le

confiere en la ley y que remarca la tendencia estratégica del gobierno actual en cuanto al propósito de incorporar a la sociedad a los cambios de la globalización.

En este último sentido, coincidimos con la exhaustiva afirmación que a continuación se cita:

Cuanto mayor es el alcance de la institución educativa tanto más compleja es su relación con el orden social... las escuelas y las universidades asumen funciones cada vez más extensas que antes eran desempeñadas por la familia, la comunidad y la iglesia. El sistema educativo, cuando es socialmente eficaz, se convierte en un instrumento de cambio ordenado a lo largo de las generaciones en cuanto a la distribución por clases de los individuos y de los grupos. Pero el sistema puede también debilitar la integración de la sociedad por falta de articulación o de adaptabilidad. La articulación es en parte un problema de cómo hacer que el resultado educativo satisfaga las demandas de la sociedad. Un exceso de personas preparadas para la administración pública o para el ejercicio de la ley, o con un adiestramiento especializado para el servicio público, favorece la aparición de una intelectualidad descontenta e inquieta en las sociedades en vías de desarrollo que carecen a la vez de suficientes científicos y técnicos. Un exceso de personas con una preparación por debajo de ciertos límites mínimos de cultura funcional abre la posibilidad en las sociedades industrializadas avanzadas de que se constituya una masa de obreros no cualificados incapaces de asimilar la readaptación constante que la moderna economía exige. (Clark, 1974: 20)

Efectivamente, los sistemas educativos contemporáneos, están vinculados estrechamente a la política económica, siempre ha sido así y en la actual era histórica lo es más todavía. Ciertamente este esquema ha tenido fracasos rotundos en América Latina y en nuestro propio país, pero también se registran avances y logros trascendentes como es en el caso de los llamados “tigres asiáticos”, como Corea del Sur o Hong Kong, países ampliamente involucrados en la estrategia de la educación orientada por las necesidades de la globalización. En este último caso, los logros educativos igualmente se asocian a las reformas estructurales y no ha debilitado el proceso de adaptabilidad, debido a que la distribución del ingreso se hizo más efectiva. En el caso de nuestro país y respecto a lo anterior, sin entrar al análisis a fondo de este tema, sólo agregaremos que el poder de representación social del maestro es indudable y que, por la magnitud de su presencia, mayúscula en todo el país, seguirá siendo uno de los vectores esenciales para influir en las percepciones políticas de los mexicanos que transitan por sus aulas y de sus familias. En la praxis política esencial el Estado mexicano deberá mantener como aliado natural al gremio magisterial, si es que acaso desea que sus políticas educativas tengan éxito, pues es claro que sin los maestros es imposible operar la educación, verdad obvia de toda obviedad, pues provenientes de escuelas normales o de centros universitarios, sujetos a la permanencia o a su retiro por deficiencias reales o supuestas, lo cierto es que el

sistema político, social y económico del país depende en gran medida de su labor. Por ello, es plausible el énfasis que se plantea la Reforma Educativa en materia de calidad y equidad en todos los niveles de enseñanza, aunque es imprescindible que se vaya ganando paulatinamente claridad en muchos de los aspectos normativos, pero esencialmente en los operativos para crear una cultura de la evaluación.

En efecto, le corresponderá al INEE perfeccionar los criterios de evaluación para que éstos concuerden con la realidad educativa que en México responde a múltiples contextos y condiciones en la extensa geografía del país, así como a la compleja realidad socioeconómica que se vive en diversas regiones. Justamente, tal y como ya lo habíamos mencionado, los intermediarios en la aplicación práctica de la reforma, no sólo pueden ser los integrantes del magisterio, sino las autoridades e investigadores encargados de la aplicación de las políticas de calidad que se desea se reflejen en la evaluación permanente del personal adscrito a los planteles en toda la república.

Desde luego, la presencia de definiciones propiamente educativas transformadas en postulados centrales, hubiera dado mayor precisión a la LGSPD, y ello habría derivado en mayores y mejores marcos de apoyo gremial y social, por cuanto que efectivamente, la citada ley tiene por delante un amplio espectro de hechos o fenómenos propios de la pedagogía, didáctica, currículo y modelos educativos que resolver no sólo desde el ámbito de la normatividad, sino esencialmente desde la perspectiva educacional propiamente dicha.

Es en este gran marco de referencia legal e institucional, en el que la Ley General del Servicio Profesional Docente, LGSPD, adquiere sentido y rumbo y como instrumento central de la reforma misma, se convierte en un elemento de un peso específico mayor, tal y como se analizará en este apartado de la investigación. Debe señalarse primero que las modificaciones constitucionales a los artículos 3 y 73, nos remiten necesariamente a la conformación de una estructura legal, política e institucional de orden diferente a las vigentes anteriormente, pues llevarán necesariamente a la reestructuración del sistema nacional educativo. La LGSPD es sin duda un primer paso importante en esta materia, pues se alcanza la definición de un sistema que pretende asegurar que la calidad del proceso educativo en cualquiera de sus niveles, esté soportado por docentes conocedores de su disciplina, capaces de utilizar modelos

educativos funcionales y entregados a una profesión que en realidad es la conformación de un servicio civil de carrera, cuyo ejemplo de solidez sólo lo encontramos en el servicio diplomático y en el del Banco de México.

La LGSPD, evidentemente, regula el servicio que presten los docentes en los planteles de nivel preescolar hasta nivel medio superior en las modalidades educativas más importantes, aunque no en el caso de la educación para adultos, tal como lo señala su artículo primero. Sin embargo, en el siguiente artículo, se señala que la Ley tiene entre sus propósitos, según lo establecen las fracciones II y III del artículo segundo, las siguientes: a) Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente y b) regular los derechos y obligaciones derivados del Servicio Profesional Docente.

En ambos incisos de la LGSPD, se observan dos características fundamentales, a saber: la creación del servicio profesional de carrera, sujeto a normas precisas que omiten el carácter discrecional y en ocasiones faccioso que tuvo la Carrera Magisterial, pues se definen criterios muy claros de ingreso, promoción y permanencia que efectivamente se traducen en una profesionalización sujeta a lineamientos precisos que al quedar definidos en una ley única, hacen imposibles los arreglos indebidos y discrecionales disminuyen la calidad de la educación, pues colocan al personal docente en una posición de mayor certeza respecto a sus resultados reales en el desempeño de sus funciones. Por otra parte, y seguramente con la intención de evitar las resistencias e incertidumbre, la LGSPD anticipa que el respeto a derechos y obligaciones será una condición total en la aplicación de la norma legal, aunque queda claro, por supuesto, que todo ello girará en torno a la evaluación del desempeño profesional, pues sin los datos que aseguren objetivamente la realidad del mismo, será imposible alcanzar los objetivos de calidad que se proponen.

La LGSPD, señala en el Capítulo I del Título Segundo, denominado De los Propósitos del Servicio, y cuyas normas inician en el artículo 12, lo que conforma la base programática de la propia LGSPD, pues señala que el esfuerzo escolar deberá:

Orientarse a brindar educación de calidad y al cumplimiento de sus fines. Quienes desempeñan dichas tareas deben reunir las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, actitudes y capacidades que correspondan (SEP-SNTE, 2013a).

Esta afirmación del objetivo sustantivo que orienta la estrategia de la reforma educativa, deja en claro que como doctrina tiene la obtención de calidad y de equidad. Sin embargo, debe anotarse que, tal y como ya se dijo, existen áreas no suficientemente explicitadas en la normatividad, pues en términos reales no se hace en la LGSPD una conceptualización clara de lo que significa calidad educativa, aunque se señalan claramente algunos de los componentes estructurales de la misma. Así, por ejemplo, el artículo 13 asigna al servicio profesional docente, propósitos que es conveniente resaltar. El citado artículo de la LGSPD le señala los siguientes:

a) mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del país; b) mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios; c) asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión; d) estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional; e) asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión; f) otorgar los apoyos necesarios para que el personal del servicio profesional docente pueda, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades; g) garantizar la formación, capacitación y actualización continua del personal del servicio profesional docente a través de políticas, programas y acciones específicas, y h) desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño deficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial. (SEP-SNTE, 2013a.)

En tales preceptos se observa claramente un conjunto de lineamientos de carácter general, que es necesario por supuesto materializar a través de la definición de las bases del modelo educativo específico que se pretende poner en marcha. En este sentido, tales disposiciones pueden ser vistas más que nada como la definición programática, pero ciertamente se carece de la condición propia de una ley o de una norma que regule los propósitos planteados a partir de la especificidad que toda ley debe contener. Es perfectamente entendible esta condición de la ley General del servicio profesional docente, en razón de la premura con la que el gobierno federal requiere poner orden y darle un sentido sistemático al proceso de educación. No obstante, igualmente debe reconocerse que, si bien la ley mantiene ese carácter programático desde nuestro punto de vista, igualmente apunta las vías por las cuales será posible darles concreción a sus postulados, aunque debe reconocerse que es un trabajo que seguramente se realiza, ya en el INEE y que será retroalimentado por el funcionamiento de los sistemas de evaluación y autogestión que caracterizarán ahora a los planteles mexicanos.

Sin embargo, es necesario insistir que faltan definiciones precisas, que son evidenciadas por los propios lineamientos de la ley, tal y como queda de manifiesto en el artículo 14 de la LGSPD, cuando señala que, para alcanzar los propósitos del servicio, “deben desarrollarse perfiles, parámetros e indicadores que sirvan de referencia para la buena práctica profesional”, y abunda el citado artículo en diversas consideraciones que es necesario analizar en particular. La primera de ellas es la señalada por el inciso I, que a la letra dice: “Contar con un Marco General de una Educación de Calidad y de normalidad mínima y en el desarrollo del ciclo escolar y la Escuela, cuyo cumplimiento sea obligatorio para las Autoridades Educativas, Organismos Descentralizados y miembros del Servicio Profesional Docente” (SEP-SNTE, 2013a.)

En esta norma resulta claro que aún se carece de una definición formal y explícita de lo que significa “calidad educativa”, aunque insistimos en que lo imperioso de la necesidad de reconvertir el sistema educativo, obligó al Estado mexicano a poner en práctica inmediata una reordenación política, institucional y administrativa, sin duda necesaria. Conviene detenernos igualmente en el concepto de calidad para clarificar algunas ideas que subyacen en la reforma en general y en la LGSPD en particular. Así, la definición de calidad educativa implica actualmente la coexistencia entre la demanda de globalización del conocimiento y el conjunto de demandas particulares que se dan en cada nación de forma específica por parte de los diferentes sectores político-sociales, dicha coexistencia sólo tiene como hecho común en el mundo, la existencia del fenómeno de la globalización. En este contexto, los Estados nacionales, y no es la excepción México, deben operar como política pública un abanico de opciones técnico-pedagógicas que crean una forma concreta de organizar y caracterizar su sistema educativo.

En estas opciones, elemento decisorio de alta complejidad en la definición de políticas públicas, siempre se hacen presentes el nivel político-ideológico y lo que es el conjunto de las decisiones técnico-pedagógicas. Es este último campo de toma de decisiones el que va a determinar la viabilidad de que el sistema educativo responda claramente a los propósitos que se concibieron desde la discusión política y el gabinete de los especialistas, y que se concretarán en la respuesta eficaz o no del conjunto de

subsistemas que componen el sistema educativo. Visto desde la perspectiva estrictamente apegada a los criterios técnico-pedagógicos, que con mucho debieran estar expresados explícitamente en la LGSPD, podríamos añadir que: Los ejes o dimensiones que describen las opciones técnico-pedagógicas se pueden agrupar en tres grandes áreas: El eje epistemológico, El eje pedagógico, El eje organizativo-administrativo. (Aguerrondo, 2011). Es claro que, en la LGSPD, no existe definición estrictamente hablando de los dos primeros ejes, aunque se establecen líneas generales para su cobertura en el mediano plazo, y fundamentalmente se atiende en forma inmediata lo referido al tercer eje, es decir, se incide en el eje organizativo-administrativo, tal y como se observa en el propio artículo 14 de la citada ley, que establece a la letra las siguientes disposiciones:

II.- Definir los aspectos principales que abarcan las funciones de docencia, dirección y supervisión, respectivamente, incluyendo, en el caso de la función docente, la planeación, el dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, evaluación de los alumnos, el logro de aprendizaje de los alumnos, la colaboración de la Escuela y el diálogo con los padres de familia o tutores;

III.- Identificar características básicas de desempeño del Personal del Servicio Profesional Docente en contextos sociales y culturales diversos, para lograr resultados adecuados de aprendizaje y desarrollo de todos en un marco de inclusión;

IV.- Considerar la observancia de los calendarios y el debido aprovechamiento del tiempo escolar, y

V.- Establecer niveles de competencia para cada una de las categorías que detienen la labor de quienes realizan las funciones de docencia, dirección y supervisión, a efecto de que dicho personal, las escuelas, las zonas escolares y, en general, los distintos responsables de la educación en el sistema educativo cuenten con referentes para la mejora continua y el logro de los perfiles, parámetros e indicadores idóneos. (SEP-SNTE, 2013a).

En el apartado legal que se comenta, es claro que existe una visión de reestructuración muy clara, pero que ésta se está elaborando sobre la marcha y a partir de los datos que arrojen las evaluaciones y censos puestos en marcha recientemente. Ello supone que efectivamente existe una idea establecida en torno a la necesidad de reestructurar el sistema educativo, y que en ese sentido, las disposiciones de la LGSPD se orientan a las definiciones operativas básicas de una adecuación técnico-administrativa, y que el modelo técnico-pedagógico real, es una obra que se irá cubriendo con la suma de experiencias adquiridas y con los estudios técnico-pedagógicos que realiza el INEE y que se irán retroalimentando a partir de los resultados que se vayan alcanzando en la operación de reorganización puesta en marcha.

En continuidad con el pensamiento analítico de Aguerrondo (2011), puede decirse que cuando se ha optado por el enfoque organizativo-administrativo, las reformas

orientadas a la búsqueda de la calidad educativa recorren el sendero que abarca la estructura académica, la institución escolar y la conducción y supervisión, a cargo esta última de las autoridades educativas.

La estructura académica del sistema educativo comprende dos cuestiones: la determinación de los niveles y ciclos que se incluyen, y la extensión del período de obligatoriedad escolar. El “quantum” de educación que se requiere para toda la sociedad no es el mismo en todas las épocas ni en todas las latitudes, y la función que cumple cada etapa (nivel) del sistema educativo ha ido variando de sociedad en sociedad y de época histórica en época histórica. (Aguerrondo, 2011:2-3).

El “quantum” es la determinación previa de dar respuesta satisfactoria a las necesidades socialmente relevantes definidas desde el ámbito gubernamental y obviamente incluyen la definición de los ciclos básicos y de los contenidos curriculares, factores que, sumados, hacen la estructura educativa orientada al logro de fines predeterminados como política pública que pretende adicionalmente dar respuesta a las necesidades de la sociedad. Ciertamente, la LGSPD y en general la estructura jurídico-institucional que fundamenta el propósito de la Reforma Educativa, representa ya la definición de los criterios y orientaciones organizativo-administrativas que la definen. Por ello, se pueden definir los niveles como los tramos en que se atiende al cumplimiento de las necesidades sociales, y a los ciclos (excepto en el nivel superior) como espacios psicopedagógicos que, al responder a niveles crecientes de profundización, complejidad y complementariedad (es decir, al estar articulados), posibilitan el desarrollo individual y social del educando.

El criterio básico para definir la extensión y estructuración de los ciclos surge a partir del reconocimiento de las características de las etapas evolutivas que incluye cada nivel. Un nivel determinado incluirá o no ciclos, según comprenda o no dentro de la extensión propuesta una o más etapas evolutivas en los educandos. Garantizar la congruencia entre ciclos y niveles es una responsabilidad que el sistema educativo no puede eludir si se pretende cumplir eficientemente con la función de distribuir equitativamente los conocimientos socialmente significativos para posibilitar la participación de toda la población en los campos laboral, científico y político. (Aguerrondo, 2011:2-3).

En el marco de la reestructuración en este enfoque, el papel que se le asigne a la escuela como referente básico de la institucionalidad del sistema educativo, es también de mucha importancia. Efectivamente, la forma en que se rige el plantel, visto como el primer eslabón del sistema, es esencial para determinar entre otras cuestiones el nivel de apertura del sistema como tal, es decir, si la concepción de escuela se adscribe a la teoría de un sistema abierto o un sistema cerrado. En el primer caso, la escuela es un sistema que incorpora a subsistemas diversos que existen en el contexto

del mismo plantel, específicamente esa otra institución que es la familia, en el segundo caso, la escuela es un universo cerrado que gira exclusivamente en torno a las estructuras institucionales y políticas definidas para tal ámbito, y se vuelve excluyente de cualquier sistema exterior.

Afortunadamente, en el artículo 14, fracción II, de la ya citada LGSPD, se habla específicamente de “la colaboración en la Escuela y el diálogo con los padres de familia y tutores”. Además de ello, este carácter de sistema abierto se consolida específicamente en el caso de la educación básica, con las disposiciones que establece la Reforma Educativa en las modificaciones hechas a la Ley General de Educación, tal y como se observa en el artículo 65 de la misma, pues se concede a los padres de familia un papel preponderante en materia de coparticipación en la educación de sus hijos.

La adopción del enfoque organizacional-administrativo que adopta la LGSPD, debe enfrentar resistencias de grupos de interés, igual que inercias culturales variadas, pues en el imaginario colectivo se piensa que la organización escolar prácticamente es inamovible, cuestión ésta que es equivocada por completo. Justamente el mérito que de entrada puede otorgársele a la Reforma Educativa y al conjunto de leyes que de ella emanan, incluyendo por supuesto y en forma destacada a la LGSPD, es que están rompiendo un paradigma, pues por primera vez se apunta a la posibilidad de que el modelo educativo nacional se inserte en la corriente mundial que hace de la educación un insumo básico para enfrentar exitosamente la globalización, aunque como ya lo establecimos, debe plantearse como condición previa la resolución de la inequitativa distribución de la riqueza. Aquí, Aguerrondo (2011) sostiene que:

Los elementos desde donde repensar la estructura organizativa de las instituciones escolares son tres: la organización del tiempo, la organización del espacio, y la configuración del poder institucional. Las variaciones concretas que aparezcan en cada uno de ellos, tales como ciclos lectivos alternativos, sistemas de alternancia hogar-escuela y de la comunidad como lugares de enseñanza, consejos de escuela, etc., deberán responder a los requerimientos específicos en cada caso concreto. Finalmente, la última opción se refiere a los modelos de conducción y de supervisión, incluyendo tanto los elementos macro que hacen a la conducción general del sistema educativo cuanto los que tienen que ver con el manejo concreto de las instituciones escolares. Se deben incluir en este punto las opciones de descentralización y regionalización, con todas las especificaciones que estas decisiones implican.

En tal sentido, la LGSPD cumple cabalmente con esta configuración, pues en los 32 incisos del artículo 4, hace una definición operativa de términos que no sólo ayudan a

entender la normatividad que contiene, sino que le da sentido y claridad al esfuerzo de reorganización del sistema educativo nacional y establece en forma precisa la concurrencia de las entidades federativas y de los organismos descentralizados que participan en la aplicación de la política educativa del Estado, que en el caso específico de la Reforma Educativa, propone incrementar la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y alcanzar la equidad en esta materia.

En tal orden de ideas, es muy importante vincular los comentarios precedentes con las implicaciones que tienen respecto al punto central de alcanzar el objetivo de incrementar la calidad de la educación. La evaluación de un sistema educativo puede realizarse desde el ámbito micro o macro, correspondiendo el caso de esta investigación a este último orden, pues lo que se pretende es darle una orientación diferente y ello conlleva la necesidad de reajustar procesos y procedimientos de distinta índole.

Cuando se ha decidido optar por la visión que analizamos, debe estar claro que existe un proceder coyuntural y uno estructural. El primero se caracteriza por el hecho fundamental de que sólo afecta una parte de la estructura que sustenta el sistema educativo y el segundo se diferencia porque con una visión integral repara en todos los subsistemas, tal y como queda reflejado en la LGSPD. Desde luego, los cambios estructurales son de largo plazo y parten de un marco referencial en el que cuando menos los objetivos centrales del proyecto de transformación son claros y es válido organizacionalmente hablando, promover las ideas centrales del proyecto y aplicar procedimientos generales que tendrán que mantener la flexibilidad suficiente para ser perfectibles en atención a los resultados. No obstante, también es importante reconocer que:

Uno de los riesgos más comunes en los procesos de reformas de la educación es la continua contradicción que se presenta entre las necesidades de los tiempos políticos y los ritmos de la realidad. Los cambios en educación no son rápidos y las gestiones políticas pasan rápidamente. Esta contradicción sólo puede superarse a partir de acuerdos globales que establezcan políticas educativas del Estado y no de las diferentes gestiones. Este esquema sirve a los efectos de marcar cuáles son los aspectos a acordar, que deberán ser sostenidos por las diferentes gestiones que se sucedan. (Aguerrondo, 2011).

Así pues, el ritmo de las disposiciones legales contenidas en la Reforma Educativa, se inscriben claramente en lo que conforma una reforma estructural, si nos atenemos al

principio de que la misma implica la realización de cambios estructurales-organizacionales en la institucionalidad completa, es decir:

Quando se cambia el diseño curricular y los consecuentes planes de estudio; cuando se pretende modernizar al sistema en su conjunto, imprimiéndole una dinámica más ágil y efectiva al funcionamiento institucional, al descentralizar la burocracia central; cuando se pretende elevar la calidad general de la enseñanza, en aras de mejorar el rendimiento académico de los alumnos y disminuir el fracaso escolar; cuando se pretende adecuar y ajustar la formación educativa a las demandas del mercado laboral; cuando se quiere introducir cambios en los estilos pedagógicos de los docentes; cuando se busca transformar las culturas institucionales de las escuelas; cuando se busca mejorar los criterios de organización y gestión institucional de las escuelas, etc. (Guzman, 2014:2, citando a Zaccagini, 2004).

Tal y como hemos dicho, una de las características centrales de la Ley General del Servicio Profesional Docente, es que lleva a cabo un proceso de evaluación y mejora continua al fin de asegurar el logro de los objetivos planteados en su propio articulado, resalta enfáticamente el propósito de incrementar la calidad de la educación y en tal sentido, la propuesta normativa para la evaluación del personal es fundamental, ya sea que se desempeñe como docente, supervisor, directivo o cualquiera otra posición. La evaluación en ese sentido, es central en el proceso organizativo-administrativo que se ha puesto en marcha, pues ello permitirá modular la propia LGSPD, en términos de reforzar algunos de sus procedimientos con normas y procedimientos más específicos, o bien, rectificarlos a fin de ajustarse al conocimiento de la realidad que arroje la propia evaluación.

Lo anterior no es un contrasentido, pues la realidad que se abarca desde el gabinete técnico o desde la junta política es insuficiente para definir el fenómeno en su totalidad y por lo tanto, para establecer como inamovibles los procesos múltiples que se haya determinado son los idóneos en el inicio de la reforma. La suma de los criterios producto del conocimiento de la realidad que se genere, serán definitorios para establecer una reforma permanente, pues no está por demás señalar que en el mundo cambiante de la globalización, la transformación continua se convierte en la realidad a atender, siendo que en el caso del fenómeno educativo, tal hecho se podría traducir en el postulado de evaluar la evaluación misma, si es que se desea evitar que simples y rutinarias mediciones se conviertan en un tabú que impediría acceder a la evaluación real, que es un fenómeno complejo, multifactorial y en continua evolución de su objeto de estudio mismo, que hoy es global y que incluye como insumo central lo que se

produce en este ámbito en todo el mundo. En otros términos, podría decirse con respecto al binomio calidad-evaluación, que:

Una cosa es medir logros de aprendizaje y plantear que esto es la calidad de la educación, y otra cosa es decir que esos logros de aprendizaje expresan parte de un problema mayor, son un insumo que alimenta un proceso de evaluación más global (Guzmán, 2011:1).

Por tanto, las implicaciones de la entrada en escena de la Ley General del Servicio Profesional Docente, pone en tela de juicio toda una evaluación global; entiéndase por ello, una visión completa y compleja de transformar una realidad educativa muy compleja, casi petrificada desde la conformación del Estado corporativo posrevolucionario.

CAPÍTULO 2.

EL PROCESO DE APLICACIÓN

2.1. Cambios de la Política Educativa y la LGSPD

Para dar cabida al amplio enunciado de este subcapítulo, necesariamente tendremos que hacer un recorrido histórico que analice las principales estrategias de política educativa a lo largo de varios regímenes, específicamente en lo referente a los esfuerzos por profesionalizar el servicio docente y por incrementar la calidad de los procesos educativos. Todo ello, estuvo sujeto al contexto doble de la operación política del gobierno federal en términos de gobernabilidad y legitimidad ante la sociedad, y al protagonismo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); ambos factores son esenciales para la comprensión del desarrollo que ha tenido la educación en México cuando menos desde los años noventa del pasado siglo, y es la base de contrastación para darle un encuadre más fidedigno a la LGSPD y su importancia en el marco de la Reforma Educativa.

Es importante señalar que el inicio del viraje político del Estado mexicano orientado a la realidad de la globalización económica quedó asentado durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), pues le correspondió a éste el primer “golpe de timón” en el sector educativo, al acabar con el poder de Carlos Jonguitud Barrios, máximo dirigente del SNTE, organización gremial fundada el 30 de diciembre de 1943. Este líder sindical asumió la Secretaría General del SNTE desde febrero de 1974 y se mantuvo en el poder hasta abril de 1989, dando paso a la dirección sindical de Elba Esther Gordillo Morales, quien asumió la dirigencia del SNTE en forma provisional a partir de la defenestración de Jonguitud Barrios y que habría de consumarse con el ascenso de la profesora Gordillo Morales, quien habría de iniciar formalmente su mandato como dirigente del SNTE en enero de 1990, ya investida como Secretaria General y con todo el poder político que representaba el sector magisterial en el marco del todavía preponderante corporativismo del sistema político mexicano. Esta situación de cambio en la relación con el gobierno federal, se debió a que:

En vez de estrechar la mano a Salinas, el líder magisterial emprendió una serie de acciones diseñadas a presionar para una mayor incidencia dentro de la SEP. En el XV Congreso Nacional del SNTE de febrero de 1989, la dirigencia sindical incluyó entre sus demandas la participación de los egresados de las escuelas normales en la estructuración de planes y programas educativos y la garantía de más puestos para los líderes sindicales dentro de la administración pública federal. La dirigencia también exigió un control total sobre los nombramientos de docentes y sobre las sanciones de los mismos. A su vez, pidió una mayor contribución por parte de los empresarios para ampliar el presupuesto educativo del país y el derecho del sindicato de

dirigir sus propias escuelas y de tomar cargo de las campañas de alfabetización". (Lloyd, 2007:16).

Es en este contexto, que queda claro que la presencia de visiones cada día más tecnocráticas en el gobierno federal, chocaban directamente con el poder del sindicato magisterial, sus prácticas ya históricas y sus fines, mismos que se reflejaban en la aplicación de políticas públicas en términos de descoordinación, cuando no de confrontación. De hecho, este marco histórico ya se había generado durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), quien en su Plan Global de Desarrollo, había marcado veintidós acciones para modernizar al país y alcanzar el desarrollo económico con justicia social y entre las cuales marcaba las siguientes:

15) ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos. 16) Vincular la educación terminal -media y superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales que requiere el sistema nacional de producción. (Delgado de Cantú, 1998:385).

La búsqueda del cumplimiento de estos objetivos, llevó al régimen a tomar medidas audaces, es decir:

Bajo esta lógica, el gobierno se embarcó en un proyecto de "desconcentración" de la Secretaría de Educación Pública, que involucraba la transferencia de recursos y programas educativos a los estados y, en teoría, un golpe al control centralista del SNTE. El gobierno también anunció un cambio en el mecanismo de asignación de plazas, favoreciendo criterios técnicos sobre conexiones personales y eliminando la prevalencia de "aviadores", funcionarios sindicales que cobraban sus sueldos como maestros, pero que nunca pisaron el aula. (Lloyd, 2007:14).

Como puede observarse, el binomio educación-política nuevamente se puso en juego, aunque la perspectiva del gobierno federal definitivamente daba paso ya a la visión eficientista que se derivaba de las primeras expresiones de la globalización, mismas que se harían presentes en forma definitiva ya en el gobierno salinista. Es interesante encontrar que, en medio de las pugnas políticas, se conformaba ya la necesidad de implantar criterios técnicos en la selección del personal docente y directivo de los planteles mexicanos, lo cual significaba parte de la modernización que era ya un imperativo económico, político y social. De hecho, la actual Reforma Educativa, tiene como antecedentes no sólo históricos, sino técnicos lo sucedido en los gobiernos anteriores, tal y como lo comprobaremos en esta investigación.

Una de las consecuencias de la desconcentración educativa señalada, es que se crearon las representaciones federales en todas las entidades federativas y ante el temor de que ese fuera el primer paso del gobierno federal para atomizar al SNTE, en el interior de éste se operó de forma tal que, paulatinamente, se fue introduciendo en

las delegaciones estatales y con luchas intestinas que llegaron a ser graves en algunos casos. En poco tiempo, la situación del poder sindical quedó nuevamente en una condición de relativa estabilidad:

En conclusión, mientras que por décadas los mecanismos de poder del sindicato funcionaron a favor del régimen, cada vez más fueron vistos por parte del gobierno federal como un freno a sus proyectos de modernización. El cambio coincidió con un nuevo enfoque en mejorar la calidad de la educación, después de décadas en las cuales el propósito principal del gobierno fue ampliar la cobertura escolar. (Lloyd, 2007:15)

Sin embargo, la impronta tecnocrática que invadió el conjunto de políticas públicas en el régimen de Carlos Salinas pronto habría de producir, como ya se señaló, un viraje en la educación nacional. En efecto, después de asumir el liderazgo del SNTE, el 19 de mayo de 1992, el gobierno federal y el SNTE firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, mismo que se planteaba como objetivos centrales: incidir en el crecimiento de la oferta de la educación pública de este nivel; modernizar la estrategia pedagógica y los contenidos curriculares; mejorar la formación profesional de los maestros en servicio; destinar mayores recursos presupuestales a la educación pública; pasar de la “desconcentración” a la “descentralización” educativa, otorgando control al sindicato magisterial sobre las operaciones diarias de la educación básica a los estados. Adicionalmente, este acuerdo oficializó el reconocimiento al SNTE como representante del sector magisterial y la legalización del hecho ya existente, de que los representantes nacionales del SNTE eran los interlocutores en las negociaciones con el gobierno federal.

Así pues, el aparente golpe contra el sindicato, realmente lo mantuvo como protagonista de las reformas educativas, mismas que por cierto y se enfatiza el hecho, insistían en la modernización del sector bajo una perspectiva de profesionalización docente cada vez más técnicamente formulada. La importancia de estas reformas y acuerdos, se llevaron al marco legal y así, en las reformas a la Ley General de Educación de 1993, la SEP se obligó legalmente al reconocimiento de esta instancia sindical, como única fuente o canal de representatividad de los maestros mexicanos. Igualmente importante es que en el Acuerdo citado, se hace una apertura para que los padres de familia y la colectividad en general se involucren en la acción educativa tanto a nivel federal, como estatal y municipal mediante la instalación de los Consejos de

Representación Social; se hace una reforma de planes, programas, contenidos y materiales educativos; trata de revalorarse la legitimidad social del magisterio y se le da particular importancia a la formación, actualización, capacitación y superación profesional de los trabajadores de la educación, además de que se les proporcionan fondos para la instauración de un programa de vivienda y, en forma importante, se crea el programa de Carrera Magisterial.

El hecho destacable, es que por una parte se planteaba una modernización y profesionalización del masivo cuadro de docentes, directivos y personal técnico en los planteles, y por el otro lado, se carecía realmente del sistema técnico que lo hiciera posible, pues se dejaba abierta la práctica y aplicación de tales cambios a las inercias e intereses corporativistas de grupos sindicales, además de que se carecía del marco normativo que fuera preciso en cuanto a los procedimientos generales y específicos para alcanzar la modernización y profesionalización del sistema educativo nacional.

Al respecto de lo anterior, el Acuerdo indicaba que:

El protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro. Es el maestro quien transmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal. Es él quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo. Sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado. Por ello, uno de los objetivos centrales de la transformación educativa es revalorar la función del maestro [...] La reorganización del sistema educativo permitirá a los maestros una mayor vinculación con la comunidad, con la escuela y con los alumnos. En virtud de que, en los términos de este Acuerdo Nacional, todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasan a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas asumirán la responsabilidad de integrar un sistema, por cada estado, para la formación del maestro. [...] En virtud de que apremia la actualización de conocimientos del magisterio nacional, se conviene el establecimiento de un Programa Emergente de Actualización del Maestro. (Diario Oficial, 1992:12-13).

Como se observa en el texto precedente, se aborda lo relativo a la capacitación docente a nivel de consideraciones generales, pero en realidad no norma o regula de ninguna forma el proceso formativo que pretendidamente se aplicaría como consecuencia del Acuerdo de 1992, aunque ciertamente representa una transformación en las relaciones entre el gobierno federal, gobiernos estatales y el SNTE. En efecto, respecto al Acuerdo, tres son sus líneas fundamentales: 1) La descentralización administrativa de los servicios educativos a los estados y los Consejos de Participación Social a nivel nacional, estatal, municipal y escolar; 2) Reforma de planes, programas, contenidos y materiales educativos, y 3) La

revaloración social del magisterio, su formación, actualización, capacitación y superación, así como un salario profesional, vivienda y Carrera Magisterial.

Así pues, con tal Acuerdo se establecen las primeras líneas de lo que sería el reacomodo de la visión educativa, pues ésta ha abandonado definitivamente para esas fechas la visión nacionalista y populista para entrar de lleno en el ámbito de la modernización que empieza a darse en todo el mundo y que impacta necesariamente en el amplio campo de la evaluación y profesionalización de los cuadros docentes.

Si observamos la transcripción de una parte del Acuerdo encontraremos que se le da énfasis a la revaloración de la función magisterial y se señala que aparte del reconocimiento social, la vivienda y la carrera magisterial, los otros componentes a los que se les otorga una importancia mayúscula, es justamente a los referidos a la profesionalización que incluyen la formación y actualización, elementos éstos, que sin duda son los objetivos de la actual LGSPD, pero que parten desde una perspectiva diferente, aunque con los mismos objetivos centrales: profesionalizar el servicio docente para mejorar la calidad de la enseñanza y recuperar la rectoría del Estado en este campo.

Obviamente la profesionalización es un tema con múltiples variables, pues tiene un carácter multifactorial que incluye ámbitos técnico-profesionales, de financiamiento y salariales, de normatividad legal y corporativa del gremio y de naturaleza social que involucra las políticas públicas de bienestar entre otros elementos.

Al hablar de profesionalización, ésta se asocia con el concepto de productividad social, pues el objetivo de tal binomio es de naturaleza social y se expresa aspiracionalmente como el conjunto de cualidades que harán posibles procesos de enseñanza-aprendizaje que permitan la conformación de una población estudiantil capaz de aprender y desarrollar competencias específicas para seguir aprendiendo en un mundo que exige reciclamiento de conocimiento con significativa periodicidad. Obviamente, la posibilidad de alcanzar dichos objetivos, se materializa en un modelo educativo diseñado expreso para tal efecto y una población docente preparada continuamente para ser agente del cambio permanente.

Lo expresado anteriormente, manifiesta la concepción actual de la productividad educativa, pero debe aceptarse que ésta no es inamovible, pues lógicamente está

sujeta al devenir histórico de la sociedad. Así, si analizamos la construcción histórica del concepto de calidad educativa, nos percataremos de que existe desde principios del siglo pasado (1900), y, ha seguido un sendero caracterizado por los siguientes paradigmas:

1900) Medición de los aprendizajes de los alumnos. 1929) Evaluación de objetivos educativos. 1950) Evaluación de programas y de proyectos curriculares. 1960) Evaluación del currículum, investigación evaluativa/investigación curricular. 1980) Cambios en el concepto de evaluador, técnico-compromiso, diversificación conceptual y de metodología. 1990) Profesionalización de la evaluación, diversificación de prácticas evaluativas y diversidad de temas, modelos y alternativas de métodos. 2000) Incorporación de tecnologías a las prácticas evaluativas. Elaboración de estándares y criterios para determinar la calidad de la evaluación". (Colás, 2000: 25).

En México, hemos tenido una mezcla un tanto discordante de tales etapas, con programas híbridos que combinan la mayoría de los enfoques. La LGSPD es ciertamente una respuesta, técnicamente hablando, a la necesidad de elaborar un sistema de evaluación de los cuadros del sistema educativo nacional, aunque ciertamente habrá que esperar que esa visión técnica sea perfectible para adecuarse a la diversidad de contextos socio-educativos que caracterizan a México.

En la política educativa mexicana, los cambios de orden jurídico no necesariamente permiten o han permitido el cumplimiento de los objetivos planteados o los postulados que marca la ley, con independencia del régimen de que se trate. Así, la política educativa ha sido permanentemente un continuo claroscuro, independientemente del gobierno y sistema que represente. De hecho, esta continuidad paradójica se presenta como ya hemos dicho en la propia LGSPD, pues las coincidencias que tiene en muchos sentidos con las políticas públicas de regímenes anteriores, demuestran que tales semejanzas obedecen al hecho de que los propósitos que se perseguían con su aplicación fueron postergados o incumplidos.

Es importante recordar que inmediatamente después de la firma del Acuerdo para la Modernización, se anunció el inicio del Programa de Apoyo al Rezago Escolar (PARE), mismo que se financió con recursos del Banco Mundial y cuyos recursos se dirigieron a los estados más pobres del país, por tanto, dicho Acuerdo no implicó dejar a su suerte, en lo educativo, a las entidades.

Debe aclararse que a la Modernización, que buscaba tal Acuerdo, se le ha etiquetado como neoliberal, ciertamente la modernización de un sector público no debe calificarse necesariamente como neoliberal, pero debemos aceptar que cuando se dan

dos condiciones esenciales como son la implantación de criterios eficientistas en la educación y el apoyo condicionado proveniente de instituciones financieras internacionales, se está ciertamente en la esfera del neoliberalismo, ello, independientemente de si los recursos se aplican a zonas marginadas o no. Sin embargo, igualmente hay que reconocer que, tal y como lo hemos dicho, la corriente globalizadora apunta en tal sentido y ya desde esa época era imparable su influencia. Un síntoma de lo anterior, queda reflejado certeramente en la siguiente observación:

En la reforma educativa de 1992 se enfatiza la apertura de la participación privada en la educación, así como la intervención de la Iglesia (corporaciones, ministros, etc.) en los planteles educativos. En lo referente a la descentralización, fue más administrativa y política que educativa; se trataba de delegar la responsabilidad del presupuesto educativo a los estados y municipios para efectos de infraestructura, creación de plazas y contrataciones, así como el establecimiento de las relaciones laborales entre trabajadores y gobiernos estatales. En tanto, su plan estratégico para impartir una educación con cobertura y calidad fracasó. (López, 2013: 56).

No puede negarse que efectivamente, la reforma emprendida por Salinas no alcanzó las metas previstas, y se mantuvieron las cifras históricas de rezago, pues en el bienio 1990-1992 la educación preescolar se daba sólo a 2 millones de infantes, cuando la demanda real ascendía a 4 millones; la cobertura en educación primaria alcanzaba a 19 millones de niños, quedando pendiente la atención a un millón más; la educación secundaria se proporcionó a 4 millones de adolescentes, cuando la demanda implicaba darles a 10 millones; el bachillerato cubría poco menos de 2 millones, dejando fuera a casi 8 millones y en la licenciatura a poco más de un millón y medio de personas, cuando la demanda real ascendía a 8 millones. (Puga y Torres, 1998: 174-175).

En los datos anteriores, se observa claramente que el problema central de la educación en México sigue siendo en primer término la cobertura de la misma, que grandes porciones de población están sin posibilidades reales de hacer suyo el derecho a la educación, y por lo tanto, que las reformas que en esta materia se han llevado a cabo, ciertamente están condenadas a éxitos parciales. Ello nos lleva al planteamiento de carácter estructural, en el sentido de que se requiere como condición previa a la solución de los problemas educativos, la resolución de las diferencias económicas y sociales, es decir, la instauración de un régimen que acorte las distancias sociales y realice una distribución equitativa de la riqueza nacional. El discurso de las Reformas Estructurales apunta en ese sentido, al igual que las

modificaciones al marco legal, la pregunta de fondo es si en verdad podrán revertir las tendencias históricas que en el campo socio-económico han impedido los cambios que requiere el país para asegurar la cobertura y calidad del sistema educativo nacional.

A partir del sexenio de Salinas de Gortari, la alianza entre el SNTE y el gobierno federal se acentuó, produciendo que la organización gremial participara en más de un sentido en la definición de las políticas públicas en la materia, con lo cual se pasó cualitativamente hablando de su participación en el corporativismo mexicano, a la interlocución directa que la colocaba como el protagonista real de tales políticas. Evidentemente, eso no se corresponde con la naturaleza de la asociación sindical propiamente dicha, pues lo convierte en un grupo de presión en toda la extensión de la palabra. Los resultados de ello, son definitivamente riesgosos para el sistema político y cabría preguntarse si la Reforma Educativa actual, que habla de “recuperar la rectoría del Estado” en materia educativa, no se refiere justamente al intento gubernamental de rescatar el aparato educativo nacional del propio SNTE. Bajo esta perspectiva general, se creó todo el conjunto de cambios legales e institucionales que le dan sentido a la política pública actual en materia educativa.

Regresando a lo referido a la formación y profesionalización, no podemos hacer a un lado tampoco, la mención de que durante los gobiernos que inician con el de Salinas, se le dio especial importancia a la profesionalización magisterial, asociada desde luego con la evaluación educativa y el planteamiento de la calidad como aspiración para el sistema educativo nacional. Ello no quiere decir, por supuesto, que no se hayan llevado a cabo esfuerzos gubernamentales en esta materia, sino que a partir de los denominados regímenes a cuya cabeza se encontraban personajes de la tecnocracia, el énfasis de la evaluación pretendió tener características más técnicas e incluso científicas, pero que en esencia marcaban ya definitivamente un hecho histórico: la entrada plena de México al circuito de la globalización mundial.

En efecto, un recorrido por los convenios, acuerdos y otros instrumentos jurídicos como la creación de nuevas instancias educativas y los apoyos internacionales, especialmente para la financiación de tales cambios, nos habla de que el país se ha alineado a los parámetros internacionales, mismos que establecen una estandarización que hace necesario generar cambios en múltiples sentidos, tanto

políticos como institucionales, económicos o de paradigmas. No puede ocultarse que el hecho de que México sea acreedor de la banca internacional o signatario de organismos como la OCDE, impactan necesariamente en el diseño que se le ha dado y se le dará al sistema educativo nacional.

Por ello, si el financiamiento proviene de organismos como el Banco Mundial, o la pertenencia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es lógico suponer que se tratará de homologar las condiciones educativas del país a las recomendaciones técnicas de tales instancias, ya sea para que México asegure la inversión extranjera mediante la aportación no sólo de materia prima, sino de mano de obra calificada, o bien aceptando reformas en el sistema educativo a fin de homologarlo con el de sus socios comerciales y financieros. Esto queda claramente explicitado, en un estudio formulado por la CEPAL en 1992, referido específicamente a los países subdesarrollados como México. Tal estudio afirma que:

En los países desarrollados y en las experiencias exitosas de la llamada industrialización tardía en otras latitudes, existe un claro reconocimiento del carácter central que tienen la educación y la producción del conocimiento en el proceso de desarrollo, y en los países de la región -América Latina- esta actitud se ha extendido progresivamente. La difusión de valores, la dimensión ética, y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basadas en el progreso técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plan interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad. (Puga y Torres, 1998: 175).

Uno de los puntos en que han incidido particularmente tales acuerdos y convenios internacionales, es justamente el referido a la profesionalización del servicio docente y a la búsqueda de incrementos en la calidad educativa. Ambos aspectos, están considerados como ya lo hemos dicho, en la Reforma Educativa del presidente Peña Nieto y forman parte de las llamadas reformas estructurales. Describamos lo que en estas dos materias en especial, se ha realizado siempre de manera inconclusa o parcial como antecedente de la promulgación y puesta en vigor de la LGSP.

Respecto a ello, en 1995 se puso en marcha el Programa de Formación de Recursos Humanos, cuyo objetivo permitiría en un esfuerzo interinstitucional -intersecretarial de hecho-, la creación de un régimen especial de certificación para el trabajo, cuyas características progresivas claramente se orientaban a la formación de mano de obra calificada y que desde luego tendrían incidencia mayor en los planes curriculares y

por lo tanto en la formación de las plantillas docentes y en las estrategias pedagógicas. En este caso específico, destaca la instauración del sistema de competencias como modelo pedagógico, lo que en definitiva marca la orientación del sistema nacional y lo empata con las tendencias válidas en el mundo globalizado.

Adicionalmente, el órgano interinstitucional podía evaluar y certificar tales competencias para el trabajo, teniendo la atribución de crear los mecanismos evaluatorios correspondientes. Obviamente, este esfuerzo se complementa con el apoyo a la educación para adultos, el incremento de los recursos de todo tipo para los programas de alfabetización y, en suma, todo se orienta a la creación de una vinculación fuerte entre educación y trabajo productivo, con lo que se consolida el concepto de una educación modernizadora. Es de resaltar, que esta política educativa está estrechamente ligada con la política económica que en esa época se orientaba al crecimiento de la producción, la productividad y los salarios. Ajustar la perspectiva, las disposiciones de este plan de formación del trabajo que facilitarían entre otras cosas la movilidad del trabajador entre industrias y regiones, facultó a las instituciones a acordar planes y programas en este sentido, pero simultáneamente y tal como lo establece la ley en que se fundamentó, abre la posibilidad para que tal sistema se convierta cuando menos en una referencia para la educación media superior en sus modalidades terminal y bivalente.

La prevalencia que se le dio a la vinculación de la educación con la economía, trajo consigo una visión de orden más sistémico y por ello se adoptaron otras medidas para convertir a la educación en un verdadero insumo del aparato productivo, sin descuidar por supuesto, su naturaleza socializadora y formadora de valores humanos. Sin embargo, la prioridad siempre fue dirigida con una visión economicista, pues querámoslo o no, ésta se acentuó a medida que se profundizaban los procesos de globalización, mismos que demandaban cambios múltiples en las concepciones y prácticas que atañen al sector educativo. Una demostración de este cambio de paradigma lo encontramos en el impulso salarial asociado al compromiso de actualización de los docentes, quienes con ello se convirtieron también en beneficiarios de esta concepción modernizante y globalizadora.

Por ello, no es de sorprender que en 1995 se incide en lo que es la etapa central de la educación, la educación básica, y así se crea el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap), dirigido a impulsar la capacitación y profesionalización docente. Simultáneamente se atiende la esfera de los estímulos económicos para el magisterio, siempre bajo la perspectiva de que la profesionalización era sólo posible si a la mayor y mejor formación técnico-pedagógica se le sumaba la retribución económica que correspondía a profesionales que estuvieran comprometidos con su carrera y con sus públicos, es decir, con sus alumnos. Así, los docentes vieron estimuladas sus expectativas de crecimiento, a condición de que se sumaran permanentemente al esfuerzo de capacitación que les permitiera adscribirse al Programa Nacional de Carrera Magisterial, el cual representaba una fuente de ingresos adicional a los incrementos salariales propios de la administración educativa, es decir, independientemente de los ingresos obtenidos por antigüedad y promociones en el servicio. Evidentemente, una parte significativa de docentes, aprovechó estas oportunidades y se profesionalizó de manera importante, mejorando significativamente sus ingresos, pero el sistema enfrentó debilidades diversas en el caso de los docentes de planteles alejados de las grandes ciudades, y especialmente en el caso de las escuelas rurales; es decir, que el sistema no tuvo la suficiencia para ser totalmente abarcante, lo cual esperamos que se resuelva con la Reforma Educativa actual, y destacadamente, con la aplicación y perfeccionamiento de la LGSPD. Un hecho importante, vinculado estrechamente con la profesionalización docente es el de la evaluación, por ello:

En 1996 se consolida el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y se promueve el Programa de Instalación y Fortalecimiento de las Áreas Estatales de Evaluación. Con ambas iniciativas se impulsó la formación de profesionales técnicos locales expertos en evaluación y se obtuvo información periódica sobre los niveles de avance educativo y sus factores asociados. (López, 2013:61).

En el sexenio de Ernesto Zedillo la preocupación por los aspectos educativos continúa por la ruta de la modernización del sistema educativo nacional, en 1995 se crea el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) y poco después (1996) inicia el Programa de Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales. En este último programa se

buscaba la actualización en el sistema formativo de los normalistas, pero simultáneamente, se pretendía consolidar la introducción de los estándares internacionales en materia educativa y por lo tanto se proponía darle un giro definitivo al sistema educativo nacional para hacerlo congruente con la visión internacional, motivo por el cual hubo modificaciones en el currículo y se implantó definitivamente el enfoque pedagógico por competencias en las escuelas normales. En este ambiente de modernización, el mismo año se operó el proyecto Red Escolar en 144 escuelas primarias, secundarias y normales, aprovechando recursos tecnológicos variados como la Red Edusat y software educativo entre otros.

El inicio del denominado proceso de transición democrática, significó también para la educación cambios importantes, aunque manteniendo la continuidad de los regímenes anteriores, pues se seguía perfilando una modernización educativa acorde con los convenios y tratados que México mantenía con organismos internacionales de carácter diverso. En 2001 se instrumenta en el gobierno de Vicente Fox, el Programa Escuelas de Calidad, cuya fundamentación contempla la Ley General de Educación. De hecho, con ello se introduce abiertamente el factor de la competitividad, pues tenía como objetivo asignar recursos económicos y privados a escuelas que concursen y sean seleccionadas por el proyecto de desarrollo pedagógico presentado. Esta modalidad recibió mucha atención pública, pues se le promovió ampliamente a través de los medios masivos de comunicación y hubo empresas privadas que, a partir de fundaciones filantrópicas, otorgaron recursos importantes, además de los asignados por las autoridades educativas y con la participación de las asociaciones de padres de familia, el programa despertó amplias expectativas. De hecho, es un programa vigente, pero no se ha realizado una evaluación de los resultados alcanzados, pero ciertamente con éste se consolida la paradójica visión educativa que se impulsa: la de la participación social, pero al mismo tiempo la de la presencia de poderes fácticos que inciden en el rumbo educativo hacia una modernización que habrá que continuar definiendo en muchos sentidos.

En pleno auge del denominado “cambio democrático”, se firmó el 8 de agosto de 2002 el Compromiso Social por la Calidad Educativa. Los signatarios del mismo, representaban un verdadero mosaico de posiciones e intereses con respecto a la

educación, pues igual estuvieron representados los poderes del Estado y del SNTE, que las más diversas asociaciones como la Asociación Nacional de Padres de Familia, auspiciada por el sindicato magisterial, y la Unión Nacional de Padres de Familia, ésta con una visión conservadora vinculada a la Iglesia católica, representantes empresariales e industriales, intelectuales y diversos miembros de grupos que se dicen interesados en la modernización del sistema educativo nacional. El énfasis de los citados compromisos, se dio con respecto a la transformación de las políticas que han guiado el quehacer cotidiano en los planteles de todos los niveles en nuestro país, priorizando desde luego la necesidad de llevar a cabo una evaluación sistemática del sistema, y profundizar en la profesionalización y actualización continua de los cuadros docentes, directivos y técnicos que le dan vida al sistema educativo.

En el ámbito del universo de este ensayo, es importante que mencionemos la creación por decreto presidencial en agosto del 2002 del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que inicia la ardua tarea de intentar hacer una evaluación general de la realidad de eficacia y eficiencia del sistema educativo nacional. Es obvio señalar que sus tareas fueron pioneras en los esfuerzos de evaluación, mismos que a la fecha son elementos controversiales pero que ciertamente deberán formar parte de la nueva institucionalidad educativa, que apenas se está formulando en sus instrumentos generales, pues si bien es cierto que, por ejemplo, las evaluaciones realizadas en el marco de la LGSPD nos indican claramente que hay plena vigencia del andamiaje legal e institucional de la evaluación educativa, también habrá de reconocerse que será necesario en su momento hacer reajustes técnicos diversos para que la evaluación arroje resultados reales y no sólo mediciones formales que pudieran estar descontextualizadas.

Debe reconocerse que, en estricto sentido, desde el decenio pasado, las reformas al sistema educativo nacional han avanzado con transformaciones que cualitativa y cuantitativamente son importantes. Sin embargo, de la misma forma, debe señalarse que dichas reformas todavía son objeto de cuestionamiento por parte de sectores significativos del magisterio y de la sociedad en general, pues su lineamiento central es aparentemente la instauración definitiva del modelo pedagógico por competencias, cuya naturaleza lo vincula estrechamente a los criterios de naturaleza empresarial que

demandan sobre todo competencias y habilidades para la formación e integración de personal calificado en beneficio fundamentalmente del aparato productivo nacional.

Lo cierto, es que definitivamente la estrategia del sistema educativo en México, está ya orientada al cumplimiento y homologación de los criterios educativos que privan en las naciones asociadas con nuestro país, y en consecuencia pareciera que ello es ya irreversible y que, aún más, se profundizará tal tendencia por efecto de la participación de México en los acuerdos financieros, económicos y comerciales que caracterizan el proceso de globalización.

Como ejemplo de lo anterior, está la Reforma Integral de Educación Básica, en la que se ponderaron especialmente el mejoramiento de los modelos de gestión escolar y de supervisión y evaluación educativas, lo que llevó a su vez, a la reestructuración de las estrategias didácticas, lo que se tradujo en la producción de nuevos materiales educativos y libros de texto, insumos que ya tenían como sustento el enfoque pedagógico del sistema por competencias. Las reformas curriculares inician de hecho en 2004 con una modificación de los planes y programas de estudio en el nivel de educación preescolar, para 2006 se hace lo mismo en el nivel secundaria y posteriormente se lleva a cabo la Reforma Integral de la Educación Básica, que definitivamente deja instaurado como modelo pedagógico oficial el del enfoque por competencias, a lo que habrá que agregar la Alianza por la Calidad de la Educación, puesta en marcha en el régimen de Felipe Calderón. Es necesario señalar que, respecto a lo referido al ingreso y promoción del personal docente, el ACE señala:

Garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan a nuestros hijos sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes...La Alianza propone que el ingreso y la promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas se realice por la vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente." (Chacón y Rodríguez, 2007:47).

Lo planteado anteriormente y que forma parte del ACE, muestra claramente cómo se fue incidiendo cada vez más en el enfoque de la evaluación y la profesionalización docente, por lo que sin duda alguna queda claro que la Reforma Educativa actual, vuelve sobre la pista del sistema institucional que se creó paulatinamente en los regímenes anteriores y que incluso en la LGSPD, existen antecedentes conceptuales, jurídicos y procedimentales que ya se habían planteado.

Es necesario recordar que con motivo de la Reforma Integral de la Educación Básica, así como con la Reforma Integral a la Educación Media Superior, surgieron diversos cuestionamientos respecto a la naturaleza de dichos cambios, pues la fracción magisterial y social que se opone a los mismos aún en nuestros días, señala que tales reformas son resultado directo de la aceptación de imposiciones de la OCDE, mismas que vulneran lo que debe ser una calidad educativa apegada al saber, pues sólo se está fortaleciendo la formación técnica y ello demerita las condiciones de aprendizajes más significativos y no despierten procesos de solidaridad social o de formación del espíritu crítico. Al respecto, sólo observaremos que la condición educativa en el mundo globalizado les ha otorgado a las competencias un lugar privilegiado en los sistemas educativos, pues ciertamente vivimos una nueva era histórica, aunque reconocemos que la sociedad de la información y del conocimiento no pueden darse como realizadas en países que tienen una desigualdad social y económica de la magnitud que tiene México.

En este marco de referencia, el sistema educativo nacional se encuentra ya alineado a las políticas y tendencias internacionales que privan en los países desarrollados, Y es así que durante el régimen calderonista, las autoridades educativas solicitaron asistencia técnica y apoyo financiero a organizaciones como el Banco Mundial y la OCDE, mismas que emitieron diversas líneas estratégicas que permitieron la definición de una política pública en materia de educación y se vio apoyada ésta por el fondeo financiero correspondiente. No sorprende en consecuencia, que en las políticas educativas que se vienen instrumentando desde esa época, se incida particularmente en los factores de evaluación y de incremento de la calidad educativa, vista ésta bajo la perspectiva del concepto que sobre la misma se tiene en los países desarrollados. Una evidencia de lo anterior, se encuentra en un estudio realizado por la Cámara de Diputados en el que se citan las siguientes apreciaciones:

Considerando las cifras antes mencionadas y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y con el estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo los principales desafíos y oportunidades para el sistema educativo mexicano se vinculan a los siguientes hechos: Mientras que en México el 77% de la población en edad de trabajar solamente cuenta con escolaridad básica, en los países de la OCDE el promedio respectivo es de 30%. Asimismo, mientras que en México 23% de la fuerza laboral tiene estudios superiores a la secundaria, en los otros países miembros de la OCDE el 67% cuentan con preparatoria y mayores niveles educativos.

La OCDE señala que persiste la baja calidad en el sistema educativo mexicano que se refleja en los pobres resultados educativos de los alumnos en pruebas nacionales e internacionales. La prueba PISA (Program for International Student Assessment) del 2006 muestra que un porcentaje considerable de los estudiantes de quince años no tiene las habilidades mínimas para obtener la información por medio de la lectura o no es capaz de resolver problemas matemáticos básicos". (Amador, 2009:8).

Las evaluaciones sobre el desempeño profesional de los docentes en México, se da formalmente con los criterios internacionales en 2008, año en el que se da la primera aplicación del concurso nacional público de oposición para ingresar al sistema educativo nacional. Los resultados de tal concurso llenan de dudas con respecto a la viabilidad del citado proyecto o programa, pues los resultados que arroja se pueden resumir en los siguientes datos:

La SEP lanzó el 28 de julio de 2008 dos convocatorias públicas: la de nuevo ingreso al Sistema Educativo Nacional y la de docentes en servicio. El 11 agosto de 2008 se llevó a cabo, por primera vez en el país, un concurso nacional para seleccionar a los maestros que se incorporarían a las aulas de educación básica, a partir del ciclo escolar 2008-2009. Para ello se sometieron a concurso más de 8 mil plazas y 26 mil 875 horas-semana-mes, para lo cual se diseñaron 18 diferentes tipos de exámenes.

De acuerdo con el informe de la Alianza al mes de junio de 2009, hubo 109 mil 415 aspirantes (79 mil 172 a nuevo ingreso y 30 mil 243 docentes en servicio), de los cuales concluyeron el proceso de registro 80 mil 566 aspirantes (59 mil 051 de nuevo ingreso y 21 mil 515 docentes en servicio). La convocatoria se abrió para más de 8 mil nuevas plazas.

Es importante precisar que para el ciclo escolar 2008-2009 se utilizó un mecanismo transitorio, acordado y supervisado bilateralmente, por la SEP y el SNTE. Se registraron, cubriendo los requisitos, 80 mil 566 aspirantes que presentaron el Examen Nacional de Habilidades Docentes. Acreditaban el examen 24 mil 408 candidatos, cuyos resultados se publicaron el 14 de agosto de 2008. (Amador, 2009:9)

En este informe se da cuenta una aplicación de la evaluación docente, cuyos resultados manifiestan dos situaciones particularmente interesantes: por una parte, la cobertura limitada que significa el número tan escaso de plazas, y por la otra, los resultados tan bajos alcanzados por los docentes. Habría que preguntarse sobre las condiciones de la evaluación practicada, pero ciertamente lo más importante, sobre la naturaleza de la formación que trataron de medir los instrumentos de evaluación. Ciertamente es desproporcionada la cantidad de solicitantes o concursantes respecto al número de plazas disponibles, lo cual señala obviamente que el ingreso al sistema educativo nacional es visto por una parte significativa de la población con estudios universitarios, como una salida laboral ante la crisis económica que lleva al desempleo, o en el mejor de los casos, al subempleo a una parte significativa de la población que cuenta con estudios. Si se considera que una parte de la demanda estuvo conformada por normalistas egresados que aspiraban a la obtención de una plaza docente, el

resultado obviamente señala un deficiente proceso formativo. Y, si vemos la otra opción, constituida por universitarios egresados en las mismas condiciones que los anteriores, observamos también que su probable reprobación se debe fundamentalmente a la carencia de formación pedagógica, lo cual es natural, si consideramos que provienen de disciplinas universitarias en donde no se prepara específicamente para el ejercicio de la docencia.

Así pues, este tipo de prácticas arroja un resultado preocupante para el sistema educativo nacional, pues por una parte pareciera ser que los esfuerzos debieran orientarse fundamentalmente a la capacitación en el caso de las escuelas normales, y por el otro, debiera considerarse que no es una salida viable ni deseable, el que universitarios se dediquen a la docencia cuando el curriculum que cursaron no considera ninguna materia que los habilite para la profesión docente. Ello nos lleva a plantearnos la interrogante del papel que la política pública en materia de educación tiene contemplado para las escuelas normales, pues a nuestro parecer, éstas son esenciales para mantener vivo y vigoroso el sistema preescolar y de educación básica fundamentalmente. La razón de esta afirmación, se finca en la tradición histórica que han tenido las escuelas normales en la historia de la educación en México. Si en algún momento el sistema educativo básico ha corrido riesgos, se debe fundamentalmente a que su tradición nacionalista no es grata a los ojos de algunos políticos del Estado mexicano, pues entre otras cosas se confrontan abiertamente con la visión estratégica que se tiene de la educación en el mundo globalizado, además de que son opositores políticos en muchos temas respecto a las posiciones que mantiene el SNTE. Probablemente el fracaso que mostró la evaluación practicada, se deba a:

Que para aumentar el grado de uso de la evaluación, los implicados en los programas debían participar en el diseño de la evaluación desde las primeras fases. De acuerdo con este principio, uno de los aspectos importantes de la evaluación en el que deberá participar el personal del programa o institución a evaluar, es en determinar el grado de formalización de la evaluación que están dispuestos a asumir como colectivo, dadas las características contextuales en las que se desarrolla su trabajo (tiempo disponible, implicación, formación, autonomía para decidir, recursos, condicionantes externos). Por ejemplo, es más oportuno que las propuestas acerca de los instrumentos a usar por el personal del programa (para lograr la implicación y para acceder a información difícil de obtener) se adapten a las limitaciones prácticas señaladas y a los sistemas de registro ya establecidos por ellos anteriormente (para, a partir de ahí mejorarlos paulatinamente), que proponer sistemas de recogida de información sofisticados e inoperantes en ese contexto específico". (Gobantes, 2000: 197)

Para concluir con el tema de los resultados de la evaluación que se comenta, es conveniente darle el sentido adecuado a lo expresado en la cita anterior, por lo cual se plantea como necesario que efectivamente, más allá de los esfuerzos técnicos de planeación de la evaluación, se considere de acuerdo con las normas mundiales en práctica, la inclusión abierta de los propios sujetos de la evaluación en el diseño de la propuesta correspondiente, pues ellos podrán aportar información de distinta naturaleza que enriquezca la visión técnica de gabinete y, simultáneamente, ello significará una obtención de consenso efectivo entre los sujetos que serán sometidos a evaluación.

En la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la mecánica establecida en materia de planeación de la evaluación es de carácter muy vertical, y ciertamente ello genera muchas desventajas que seguramente tendrán que superarse mediante un rediseño no sólo de procedimientos, sino de políticas que hagan de las evaluaciones un ejercicio no sólo técnico, sino de amplia solidaridad y apoyo gremial, lo que sin duda favorecería la legitimidad de los instrumentos y la política en esta materia. En efecto, esta visión horizontalista, queda perfectamente definida en el artículo 15 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que señala lo siguiente en sus fracciones V y VI, que a la letra dicen:

“V. proponer al instituto criterios de contextualización que orienten el diseño y la interpretación de las evaluaciones; VI. Hacer recomendaciones técnicas sobre los instrumentos de evaluación, su aplicación y el uso de sus resultados”. (SEP-SNTE, 2013b).

Como puede observarse, la participación del cuerpo académico es realmente restringida a ser ente de evaluación, lo que evidentemente genera diversas necesidades de reformulamiento de las políticas y procedimientos contemplados en el aparato legal en el que se sostiene la Reforma Educativa, pues consideramos imprescindible que haya una mayor participación de los propios docentes en el planteamiento y diseño de las evaluaciones, justamente para que éstas consideren las condiciones multifactoriales de los ambientes de aprendizaje. Al parecer, a esta falla de procedimiento técnico, se le suma la perspectiva de política pública derivada de la firma del Acuerdo de Cooperación México-OCDE, firmado en octubre de 2010 con el propósito de mejorar la calidad de las escuelas mexicanas, que significó la implantación de modelos educativos que son propios de los sistemas de educación de

los países miembros de tal organización, y que en un esfuerzo de extrapolación se están tratando de implantar en un contexto diferente como es el mexicano. Lo importante en todo caso, es que de tal Acuerdo se extrajeron las directrices generales para incidir más en lo que ahora se ha materializado en la Reforma Educativa del gobierno peñista, por lo que existen dudas válidas respecto a la viabilidad de los objetivos que se propone, y acerca de lo cual abundaremos en el capítulo tercero de este trabajo de tesina en modalidad de ensayo.

El 28 de enero de 2011 se publicó en el diario oficial de la Federación, una reforma a la Ley General de Educación, cuyos artículos nuevos esencialmente estaban orientados con base en los lineamientos establecidos en el acuerdo que firmó México con la OCDE. En tal sentido destacan consideraciones novedosas como las referidas a los procesos de concientización ambiental, participación amplia de las asociaciones de padres y consejos de participación social, educación especial y educación de adultos, pero particularmente destaca la mención, en el artículo 13, fracción VIII de la Ley, a la prerrogativa de las autoridades educativas locales para “participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de ingreso y promoción en el servicio docente y de administración escolar” Ley General de Educación. (2011). La reforma a la Ley General de Educación de ese año, significa para el tema que se aborda en este ensayo, varios aspectos de especial importancia, como son además de los ya citados, el que crea el sistema Nacional de Información Educativa y el Padrón Nacional de maestros, alumnos y escuelas y la inclusión del estímulo a los docentes, vinculando la mejora salarial a través de las evaluaciones, es decir, justamente como se plantea en las disposiciones legales que son el aparato jurídico de la actual reforma educativa, aunque hay que reconocer que en las normas actuales, hay mayor claridad en cuanto a los mecanismos que las harán posibles, pero falta perfeccionar el enfoque y la estrategia para que en verdad se traduzcan en avances en la educación.

La continuidad de la política educativa en sus lineamientos sustantivos se mantuvo y profundizó tal como lo hemos reseñado ya, y significó la adopción abierta de los lineamientos que los sucesivos gobiernos de la República pactaron con los organismos internacionales a fin de conformar el sistema educativo nacional, con base en los modelos existentes en los países desarrollados. Un ejemplo de ello es que el 25 de

mayo de 2011 se emiten nuevos lineamientos para la Carrera Magisterial, en la que se hace definitivo el modelo de competitividad para los docentes, pues de sus resultados dependerá el nivel de ingresos, asimismo, se abre más la participación de los padres de familia en el proceso educativo, pues los Consejos Escolares de Participación Social juegan un papel relevante en la evaluación docente. Formalmente:

El Programa de Estímulos a la Calidad Docente se promovió en el marco del Acuerdo por la Calidad de la Educación, incluido en el Eje II. “Profesionalización de los Maestros y de las Autoridades Educativas”, cuyo objetivo es promover una educación de calidad y el reconocimiento al mérito individual y colectivo de los maestros en función del logro académico de sus alumnos; es decir, de los resultados obtenidos en la evaluación y a partir de ella, premiar y estimular a quienes están en los primeros sitios y los esfuerzos de quienes logran avances significativos... El Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos se suscribió el 31 de mayo de 2011 en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación, promovido y firmado por Elba Esther Gordillo y Alonso Lujambio. En la Evaluación Universal se señala que ésta “será obligatoria para obtener un diagnóstico con fines formativos, generar las estrategias pertinentes y oportunas que mejoren sus competencias profesionales, así como su desempeño y, consecuentemente, mejorar la calidad de la educación en las escuelas públicas y privadas. La Evaluación Universal está conformada por dos partes: I. Aprovechamiento Escolar (50%), tomando como base el instrumento estandarizado enlace, y II. Competencias Profesionales, que se divide en: a) Preparación Profesional (5%), examen estandarizado (contenido programático y metodología) aplicado cada tres años; b) Desempeño Profesional (25%), cuyo instrumento de evaluación es el método de Observación Stallings con base en estándares fijados por la SEP, y c) Formación Continua (20%) para realizar cursos, diplomados, maestrías y doctorados. Se da mayor importancia a las formas de control a través de enlace (50%), Desempeño Profesional (25%) y Formación Continua (20%), mientras que la antigüedad es pulverizada y la Preparación Profesional se reduce a 5%. (López, 2013:59).

Tal y como puede observarse en la cita anterior, la mecánica de evaluación del servicio profesional docente ya estaba ocurriendo en forma más o menos sistemática, pero la frecuencia que debía mantener el sistema se vio interrumpida por factores esencialmente políticos, que constituyen, sin duda alguna, uno de los elementos centrales para instaurar en forma definitiva un sistema de evaluación. Por otra parte, es obvio que al igual que con la reforma actual, un sector magisterial muy significativo se opone a la misma, señalando su rechazo debido a que no se consideró su opinión para el diseño de los instrumentos de evaluación e igualmente a que al romperse las inercias que han caracterizado su carrera docente, suponen que las reformas acabarán definitivamente con una serie de derechos, ventajas y privilegios de los que han gozado.

Los primeros trabajadores del magisterio que serían evaluados, según los planes de la SEP, serían los docentes, directivos y miembros del área de apoyo técnico-pedagógico del nivel primaria en junio del 2012, siendo el universo a evaluar de 570

mil miembros del magisterio. Sin embargo, las resistencias a la evaluación hicieron que menos del 20% de ese universo acudiera a la evaluación. Esta situación, evidentemente preocupó a las autoridades educativas y fue por ello que se tuvo que recurrir a nuevas modificaciones a la Ley General de Educación que mediante adiciones a los artículos 12, 13 y 20 de la misma, establecen en diciembre de 2011, la obligatoriedad de la evaluación mediante la concesión de prerrogativas a las autoridades educativas, de modo que la federación cuenta con las facultades necesarias para fijar los criterios pedagógicos, lineamientos y mecanismos para la evaluación periódica y sistemática del desempeño profesional de docentes frente a grupo, docentes en funciones de apoyo técnico-pedagógico y directivos de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial y de educación física.

Obviamente, el conjunto de resistencias a realizar la evaluación docente, evidencian de nueva cuenta que se hace inviable cualquier disposición legal cuando las condiciones políticas no han sido neutralizadas y no existe participación de la diversidad de factores participantes en el proceso de reformas y cambios por mínimos y lógicos que éstos puedan ser. Desde luego, no basta con disponer de vías legales, pues éstas no se sustentan en la realidad si se carece de la cultura profesional que constructivamente conciba que la evaluación del desempeño es tarea natural en una profesión de tan amplias repercusiones sociales, como es en el caso de la profesión magisterial.

No podemos omitir que los cambios de la política educativa y en consecuencia de las virtudes y defectos que pudieran tener las nuevas disposiciones legales que integran la reforma educativa del presidente Peña Nieto, enfrentarán como ya lo están haciendo, los mismos obstáculos que las reformas de los gobiernos anteriores. Tampoco puede hacerse a un lado que el esquema de implantación de un modelo educativo caracterizado por su naturaleza inherente a los procesos de globalización, es el que se implanta paulatinamente en nuestro país desde hace varios sexenios.

Pero precisamente por ello, es entendible en primer término, que diversos sectores magisteriales se opongan por razones de carácter interesado a la implantación o puesta en práctica de nuevas políticas que asumen, tienden a vulnerar sus derechos, mismos que en realidad pueden ser calificados en muchos casos, más como

prebendas y privilegios. La lucha política que genera la reforma educativa hoy y ayer, tiene que ver justamente con la afectación de grupos de interés tanto al interior del magisterio, como al exterior. En este último caso, destaca la beligerancia que han mantenido los organismos empresariales a través de diversas organizaciones como Mexicanos Primero, para impulsar una reforma educativa que formalmente recupere la rectoría del Estado en esta materia, pues afirman que está en manos del SNTE, pero paradójicamente quieren dirigirla justamente las cámaras industriales y empresariales a partir de la imposición de criterios válidos unos, otros no tanto, tales como el que las plazas se sometan a concurso, en el primer caso y que la evaluación determine la permanencia en el empleo, en el segundo caso; en el mismo orden de ideas podría agregarse el incremento en la participación de los padres de familia en el proceso de enseñanza-aprendizaje como válido, y la exigencia empresarial de no considerar en el presupuesto de egresos la cobertura de las plazas sindicales, como no válido.

Los cambios en la política educativa en México, son respuesta clara a los compromisos de insertar al país en una dinámica internacional de competitividad, en apego a normas y convenios que han hecho que bajo presión política se introduzcan cambios diversos en la operación del sistema escolar en todos sus niveles. Sin embargo, es un hecho que cada día el sistema educativo se aleja más de los niveles a los que las leyes y las políticas públicas educativas lo quieren llevar. La disyuntiva sin embargo está planteada: ¿será esta reforma educativa la que finalmente dé base a un período de estabilidad y calidad? Pronto lo sabremos.

2.2. Operativización de la LGSPD

La Reforma Educativa, tal y como lo hemos mencionado en páginas anteriores, tiene antecedentes muy claros en las pasadas administraciones gubernamentales y en la actual se ha creado un amplio andamiaje legal e institucional para hacerla realizable. En este apartado, se analizan las características específicas de la LGSPD, a la luz de la operatividad que implica su articulado. Por principio de cuentas, se crea un verdadero entramado de sistemas, en el que el macro es la Ley General de Educación,

y los subsistemas son el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el propio Sistema Nacional de Evaluación Educativa, SNEE. En estas instancias, se incorpora la LGSPD, interrelacionada con el conjunto de los subsistemas antes citados. Fundamental en este sentido, es que el INEE tiene asignada la función sustantiva de establecer las líneas de coordinación con el SNEE, respecto al cual la ley que crea al primero, establece en su artículo 12 las siguientes atribuciones:

a) establecer la efectiva coordinación de las autoridades educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan, formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa;... c) promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las autoridades educativas con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el instituto; d) analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, y e) verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema Educativo Nacional". (SEP-SNTE, 2013b).

Tales funciones establecen las fronteras o derroteros que se asignan a la función de evaluación de la calidad de la educación, abarca todos los niveles desde la educación básica, hasta la media superior y lo hace abarcando tanto a los planteles oficiales, como a los planteles privados. El enfoque que se le da es integralista, pues la evaluación se aplica a todas las modalidades y servicios que componen el fenómeno educativo en sí mismo y en forma destacada le da la facultad de diseñar y realizar mediciones y evaluaciones diversas que justamente abarcan todas las características presentes en la operación del sistema educativo nacional, ya sea que se trate de perfiles de ingreso y egreso de educandos, de perfiles de ingreso y promoción docente, o de la pertinencia programática de los planes de estudio.

El artículo 10 de la ley del INEE, señala que el Sistema Nacional de Evaluación Educativa: Es un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente ley. (SEP-SNTE, 2013b).

Lo interesante de tal precepto radica en el hecho de que efectivamente para llevar a cabo todos los procesos de evaluación que se han definido como prioritarios en la reforma educativa, se ha integrado un aparato legal-institucional de carácter orgánico funcional que considera al factor de evaluación como punto central del proceso reformista, lo cual tiene la ventaja de que suma todos los esfuerzos de obtención de

calidad educativa en el proceso de auditoría permanente del hecho institucional del proceso de enseñanza-aprendizaje, tal y como si fuera una introspección permanente en el caso de un sujeto. El problema, sin embargo, es que ningún sistema puede prevalecer en su existencia institucional si tal evaluación no se ve proyectada en la realización de acciones concretas diferentes, que sean mejores que las anteriores o evaluadas, y es ahí donde se encuentra un posible riesgo para que la ley reglamentaria de los sistemas jurídicos de orden macro, la LGSPD, se vea limitada severamente en términos de su operatividad, pues lamentablemente no se han definido los modelos de evaluación, o al menos no son del dominio público, además de que la tarea es tan grande, que da la impresión desde el punto de vista meramente administrativo y organizacional, de que no está diseñada una ruta de acción que en forma escalonada alcance a cubrir todos los mandatos de la reforma y las leyes que la sustentan.

Esta afirmación se formula con base en lo que la misma ley señala en cuanto a las atribuciones que le asigna al INEE, pues en el artículo 14 de la ley que lo crea, se le da la atribución de diseñar y expedir los lineamientos generales de evaluación educativa a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación. A sabiendas de que no se tiene precisión absoluta en términos de “datos duros” respecto a la situación que guarda el conjunto de elementos multifactoriales del sistema educativo nacional, pareciera realmente imposible diseñar evaluaciones que no corran el riesgo de ser impertinentes -estadísticamente hablando-, con respecto a lo que trata de medirse, pues se estarían haciendo a partir de elementos teóricos y conceptuales, sin la contextualización debida. Desde nuestro punto de vista, lo mejor hubiera sido establecer un conjunto de etapas, a partir desde luego de la discusión previa para el diseño de las evaluaciones ya puestas en marcha, pues ello hubiera permitido mayor eficacia en la aplicación de los instrumentos, recogida de datos que dieran mayor certeza e incluso, mejores procesos de comunicación entre la población a ser evaluada para ganar mayor consenso y evitar la difusión de versiones interesadas que tergiversaran la importancia de este proceso, lo cual hubiera permitido una aplicación más ordenada y enriquecedora de las multicitadas evaluaciones.

Incluso, la Ley General del Servicio Profesional Docente, LGSPD, contempla en su artículo 7, fracción segunda, lo siguiente: “definir, en coordinación con las autoridades educativas competentes, los programas, anual y de mediano plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación a que se refiere la presente ley”. En el supuesto de que se hubiera tenido el tiempo para realizar el censo nacional, de hecho, se requiere igualmente una verdadera radiografía para saber las condiciones orgánico-funcionales en que opera cada plantel, por lo cual sigue pareciendo un tanto prematura la puesta en marcha de las evaluaciones, pues en términos reales y formales, se carece de un verdadero calendario que establezca ya, lo que señala el artículo citado.

La necesidad de los procesos de evaluación, está fuera de toda discusión, son necesarios porque se refieren a un bien estratégico de la nación, pero sostenemos que dicha evaluación debe apegarse a criterios técnicos y científicos establecidos y reconocidos como tales. Para efectos de comparación respecto a los mecanismos de evaluación que se han puesto en práctica ya, señalaremos en larga cita, lo que son los conceptos centrales de dicha evaluación científica, en atención a lo definido por Muñoz Cantero, (2000). Este especialista marca las características siguientes:

Funciones: son numerosas las funciones que la evaluación puede cumplir. Las concepciones más clásicas van desde la evaluación centrada en la mejora (formativa) a aquella centrada en la selección, certificación o rendición de cuentas (sumativa). Otras concepciones tienen como objetivo el aumentar la motivación (esta función es más de carácter sociopolítico, pues la evaluación es utilizada para motivar y generar apoyo público) o ejercer la autoridad (una función administrativa). En todo caso... la función básica de la evaluación será la de ayudar a comprender la naturaleza del objeto de evaluación y de su calidad o... la función de la evaluación es la mejora...

Tipos de evaluadores: independientemente del tipo de evaluación de la que partamos, sea interna (autoevaluación, heteroevaluación coevaluación) o externa; inicial, procesual o final; global o parcial; sumativa o formativa, es necesario que los evaluadores estén formados en las competencias siguientes: a) comprender el contexto social, organizativo y personal de la evaluación así como las características específicas del objeto de evaluación; b) poseer destrezas comunicativas que le permitan establecer relaciones de empatía con los grupos humanos con los que trabaja; c) poseer conocimientos en métodos y técnicas de evaluación.

Estándares de evaluación: el Comité Conjunto de Estándares de Evaluación en Educación, desarrolló un conjunto de estándares divididos en cuatro grupos: estándares de utilidad (para que la evaluación satisfaga las necesidades prácticas de información); estándares de viabilidad (asegurarán que la evaluación es real y prudente); estándares de propiedad (asegurarán que la evaluación cumple con los preceptos legales y se desarrolla éticamente) y, por último, estándares de precisión (asegurarán que la evaluación es técnicamente adecuada)”. (Muñoz, 2000:160).

A partir de estas consideraciones técnicas de lo que conlleva la evaluación con criterios científicos, es interesante contrastar lo que la normatividad vigente entiende por

evaluación. A tal efecto, nos remitimos a lo que establece el artículo sexto de la ley del INEE, que afirma que la evaluación es: la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del sistema nacional con un referente previamente establecido:

Además de ello, en el artículo séptimo, señala que los fines de la evaluación educativa serán los siguientes:

“ a) contribuir a mejorar la calidad de la educación; b) ayudar a la formulación de políticas educativas y el diseño e implementación de los planes y programas que de ellas deriven; c) ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las autoridades educativas; d) mejorar la gestión escolar y los procesos educativos; y e) fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del sistema educativo nacional”. Y por otra parte, para complementar su visión sobre la evaluación, la Ley del INEE señala en el artículo 17, que la política nacional de evaluación establecerá:

“a) los objetos, métodos, parámetros, instrumentos y procedimientos de la evaluación; b) las directrices derivadas de los resultados de los procesos de evaluación; c) los indicadores cuantitativos y cualitativos; d) los alcances y consecuencias de la evaluación; e) los mecanismos de difusión de los resultados de la evaluación; f) la distinción entre evaluación de personas, instituciones y la del sistema educativo nacional; y g) las acciones para establecer una cultura de la evaluación educativa. (SEP-SNTE, 2013b).

Es claro que, en la estructura institucional, lo pragmático está asignado al INEE y por ello tiene a su cargo un abanico de atribuciones y facultades, señaladamente la referida a la evaluación del sistema nacional educativo en su conjunto y en cada una de sus partes. El modelo nacional de evaluación que se está poniendo en práctica a través de la LGSPD, sin duda está asentado en algunos principios técnicos fundamentales, pero guarda características que denotan algún desconocimiento por parte de los diseñadores respecto a la realidad que enfrentan los planteles mexicanos en todos los aspectos multifactoriales de la enseñanza-aprendizaje. Para efectos comparativos, se citan los indicadores y/o criterios, de mayor importancia, que se están tomando en cuenta para la aplicación de los exámenes:

El modelo de evaluación de desempeño que se pondrá en práctica partirá de los siguientes objetivos:

- Centrarse en evidencias de la práctica de los docentes para la evaluación de su desempeño.
- Garantizar la validez de los referentes, instrumentos y resultados de la evaluación del desempeño docente, y evitar que las medidas del desempeño se corrompan.
- Derivar trayectorias de formación para los docentes, en función de los resultados de la evaluación.
- Establecer modelos de promoción en función de los niveles de desempeño obtenidos en la evaluación.
- Integrar a la población de nuevo ingreso a los procesos regulares de evaluación del desempeño docente después del segundo año de servicio para brindarles las mismas oportunidades.
- Considerar el contexto económico, social y escolar en el que se desarrolla en la práctica docente para mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo de los educandos y el progreso del país. (*Ibid*).

Podemos decir que la evaluación que determina la LGSPD, como ley reglamentaria de una de las atribuciones señaladas al INEE, es de carácter externo claramente, atendiendo a los criterios señalados por Muñoz Cantero, Jesús Miguel (*op. cit.*), e igualmente nos parece que es de carácter sumativo, pues busca simultáneamente la selección y rendición de cuentas de los evaluados. Igualmente tiene un carácter sociopolítico pues busca el apoyo público y generar respaldo a la gestión gubernamental sobre los fines de la reforma, aunque a la vez guarda un carácter administrativo, pues trata de reestructurar un sistema sobre el cual había perdido prácticamente el control, debido a situaciones de orden político, histórico que ya se han planteado en los capítulos precedentes de forma panorámica.

Ciertamente la planificación de la evaluación cumple con los atributos generales de un proceso de tal naturaleza, pero habría que señalar que en términos del impacto inmediato que generó entre la audiencia a evaluar, éste tuvo altas tasas de rechazo, con lo cual se cuestiona la calidad del proyecto evaluatorio en sí mismo, pues se incumple con dos condiciones del modelo de Muñoz Cantero, en el sentido de que se satisfagan las necesidades de todos los evaluados y se desarrolle con ellos una relación empática, que entre otras cosas deriva del conocimiento específico de los entornos socio-económicos y políticos de los sujetos a evaluar.

Desde luego, las evaluaciones que con base en la LGSPD se han practicado, han tenido que enfrentar una resistencia significativa por parte del cuerpo docente de los planteles, lo que significa que justamente las medidas o las formas de presentación no consideraron la empatía y mucho menos el contexto especialmente político que caracterizaba el entorno de la comunidad docente. Ello, no va en demérito desde luego, del hecho de que la decisión gubernamental tenía que estar exenta de alguna forma de estas formulaciones, pues se debe considerar como una decisión de Estado. Pero también debe reconocerse que la operatividad del proceso evaluatorio se vio afectado, justamente por la carencia de estos elementos, tal y como se comprueba en el hecho de que se han tenido numerosos problemas en las regiones en las que actúa la fracción sindical opositora al SNTE, y en que, durante algunas de las sesiones de evaluación, ha quedado asentado el hecho de que la planeación de la misma quedó en entredicho, tal y como se comprueba en la siguiente información:

El Coordinador Nacional del Servicio Profesional Docente, Ramiro Álvarez Retana, reconoció que la plataforma en línea donde miles de maestros y directivos de educación media superior deben subir evidencias de desempeño profesional, como parte de la evaluación del tema, “se liberó apenas la semana pasada”, por lo que hasta la fecha se reportan 629 accesos al sistema, de los cuales sólo 35 han concluido el proceso. (Poy, 2015:9).

Lamentablemente, esta situación anómala se está repitiendo en muchas entidades federativas y la afirmación del funcionario citado, da pie a pensar que el proyecto tiene todavía fallas diversas en sus mecánicas de operación, amén de que, en este caso, se evidencia la carencia de información en la planeación respecto a las condiciones privativas en los sistemas educativos, planteles o incluso acerca de los propios docentes a ser evaluados. Naturalmente, este juicio debe matizarse con el hecho histórico también, de que el poder del sindicato magisterial, fue creado por el propio Estado corporativista mexicano como parte esencial para llevar la educación a las regiones más apartadas del país y modernizar a la sociedad, siempre bajo un férreo control político. En otras palabras, si el cambio de perspectiva en que deviene el Estado revolucionario se dio por efecto entre otras cosas de la globalización internacional, es obvio que este sustento del viejo Estado sea hoy un lastre para el actual.

Otro aspecto a considerar en la operatividad de la LGSPD, es que no alcanza a considerar la multifactoriedad del fenómeno educativo, pues acentúa en demasía la importancia de la evaluación y no considera cuestiones eminentemente educativas como es la revisión de planes y programas de estudio, la infraestructura educativa disponible y otros temas que deben estar integrados como una sola estructura múltiple, compuesta de variables diversas, por lo cual avizoramos que el diagnóstico sobre el sistema educativo será incierto y la selección de personal docente que responda a los exámenes, será igualmente problemática. Sin embargo, debe dejarse asentado que, pese a ello, era importante que se pusiera en marcha una reestructuración del sistema educativo nacional, so pena de quedar irremisiblemente rezagados de las exigencias que plantea no sólo el mundo global, sino la población nacional y el país en su conjunto. A partir de esta reforma estructural, seguramente habrá posibilidades reales de acelerar el paso en un sistema caduco en más de un sentido, y ojalá ello sea posible sin perder la identidad nacional.

La LGSPD, tiene una estructura definida esencialmente a la evaluación, pero igualmente considera ya algunos elementos fundamentales del proceso educativo, y lo hace con base en lo que sus normas definen como finalidades de la propia ley en su artículo segundo: 1) reglamentar todo lo referente al Servicio Profesional Docente; en particular, los derechos y obligaciones; 2) establecer sus perfiles, parámetros e indicadores; y 3) asegurar su transparencia y rendición de cuentas.

A partir de tales finalidades, la LGSPD, establece en su artículo 12, lo que a nuestro juicio constituye la columna vertebral de la reforma educativa en términos de profesionalización y obtención de calidad educativa, pues al mencionar estos propósitos, establece en forma taxativa una condición imprescindible que muestra la naturaleza del proceso de reforma educativa, es decir, disponer del personal con el perfil idóneo para el desempeño de una tarea tan trascendente, En efecto, en dicho artículo se establece que:

Quienes desempeñen dichas tareas deben reunir las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que correspondan (SEP-SNTE, 2013a).

La tradición laboral en el México que entra en recurrentes crisis económicas a partir de los años setenta del siglo pasado, hace que miles de profesionistas descubran o tengan que afiliarse a la labor docente como única forma de practicar su profesión y ello significa que la mayoría, especialmente en la educación media superior, tenga conocimientos amplios de su disciplina científica de origen, pero no así de las técnicas didácticas y pedagógicas que son indispensables para el ejercicio de la docencia. Evidentemente, eso es una desventaja para los alumnos y para el propio docente, quien por su cuenta y de forma empírica adquiere fraccionadamente dichos conocimientos; por la otra parte, en educación básica, se encuentra suficiencia de preparación pedagógica, pero frecuentemente una débil formación disciplinaria, lo que también acarrea desventajas formativas que impactan directamente en la calidad de la educación. Justamente para resolver ese problema que ha tenido diferentes intentos de solución, fragmentados y sólo cubiertos incompletamente, tal y como lo demuestran los resultados de las diferentes evaluaciones internacionales y nacionales que se han llevado a la práctica en nuestro país, la LGSPD constituye una oportunidad que tendrá

que perfeccionarse necesariamente, para que el sistema educativo nacional cuente con el capital humano suficiente y necesario para alcanzar los objetivos que la reforma educativa propone.

La estructura de Servicio Profesional Docente que a partir de la LGSPD se estructurará orgánica y funcionalmente, cuenta con una definición precisa acerca de sus objetivos, mismos que se asientan en su artículo 13, mismo que pueden ser enunciados en forma resumida de la siguiente forma: 1) mejorar la calidad de la educación en un marco de inclusión y diversidad; 2) mejorar la práctica profesional, mediante mecanismos colaborativos de diversa naturaleza; 3) asegurar, la idoneidad de conocimientos, capacidades y un nivel de desempeño suficiente del personal docente y con funciones de dirección y supervisión; 4) estimular el reconocimiento de la labor docente ofreciendo una vía de desarrollo profesional; 5) asegurar niveles de suficiencia en el desempeño; 6) otorgar los apoyos necesarios para que el personal del Servicio Profesional Docente pueda desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades; 7) garantizar la formación, capacitación y actualización permanente de los miembros del servicio profesional docente, a través de la implementación de programas y acciones específicas y 8) desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezcan el desempeño eficiente del servicio educativo.

Es muy interesante notar que la definición de los parámetros e indicadores que sirvan de referencia en la práctica profesional docente, están contemplados en el artículo 14 de la ley, mismo que señala que los propósitos que se ha fijado en esta reforma, incluyen la necesidad de contar con un marco general de lo que implica el concepto “educación de calidad” y del establecimiento de una normalidad de trabajo y acciones durante el transcurso del ciclo escolar. Este señalamiento implica que no se pierde de vista el propósito de incrementar la eficacia y eficiencia del sistema educativo nacional y, además, que hay un criterio establecido sobre el que giran las acciones educativas específicas: la calidad que sólo se alcanza mediante la profesionalización y la actualización permanentes. Además de ello, destacan las normas contenidas en el mismo artículo, en cuanto a la definición de los distintos puestos relacionados directamente con el hecho institucional de la docencia, siendo particularmente relevante lo referido a la definición de las funciones docentes:

De planeación, el dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, la evaluación de los alumnos, el logro de aprendizaje de los alumnos, la colaboración en la escuela y el diálogo con los padres de familia o tutores". Asimismo, identificar las características básicas de desempeño del personal del Servicio Profesional Docente en "contextos sociales y culturales diversos, para lograr resultados adecuados de aprendizaje y desarrollo de todos en un marco de inclusión. (SEP-SNTE, 2013a).

En este apartado, se expresa claramente una de las funciones docentes centrales que es la definición del quehacer pedagógico en sí mismo, esto es, se refieren al proceso de enseñanza-aprendizaje directamente, y ello, en términos de evaluación de la enseñanza, supone la aplicación permanente centrada sobre la eficiencia instruccional, esto es, que: "Estos modelos utilizan como indicadores aquellas variables implícitas en la dinámica del aula como las oportunidades que tiene el alumno para aprender, la distribución del tiempo, la interacción profesor-alumno, currículum propuesto" (Muñoz, 2000: 64).

En igual sentido, resalta la disposición que hace referencia a los contextos sociales y culturales diversos, pues evidentemente este es un conocimiento central para llevar a cabo las tareas de planeación para que su diseño se adapte a la realidad específica de cada región, sistema y plantel, cuestión ésta que como ya se demostró aún es una carencia del sistema nacional de evaluación, pero que seguramente se irá recomponiendo conforme se gane experiencia en el diseño evaluatorio correspondiente.

No hay duda alguna de que es necesario incrementar la educación en términos de cobertura y calidad, y es por ello que la LGSPD se estructura claramente con un capitulo en el que aparte de sus fines y propósitos, destacan los correspondientes al Capítulo II, intitulado: "De la Mejora de la Práctica Profesional". En el artículo 15, se señala que la evaluación interna debe constituirse en una actividad permanente, su naturaleza es de carácter formativo y pretende la mejora de la práctica profesional de los docentes y el avance continuo de la escuela y zona escolar. Ello le da a la evaluación un papel predeterminado como instrumento para mejorar la calidad de la educación a través de la profesionalización de los docentes y en el artículo 16, proporciona un conjunto de alternativas para hacer posible lo anterior. En efecto, este artículo indica que el personal adscrito a un plantel recibirá la impartición de programas de desarrollo de capacidades para la evaluación, con el objetivo de desarrollar competencias que lo preparen justamente para enfrentar la acción evaluadora.

De haberse aplicado inmediatamente esta disposición, suponemos que los resultados obtenidos debieran ser altamente satisfactorios en las evaluaciones que se han aplicado, pero los datos de la propia, Secretaría de Educación Pública del Estado, SEPE, indican lo contrario. En efecto:

De 40 mil 318 maestros que fueron evaluados en el primer concurso de promoción a puestos directivos en el nivel de educación básica, 46.8% obtuvieron resultados “no idóneos” de acuerdo con la información dada a conocer por la Secretaría de Educación Pública (SEP) ... Es decir, del resultado del examen el número de docentes que aprobaron fueron 21,446 para ocupar cargos directivos en el próximo ciclo escolar que da inicio el 24 de agosto... para este concurso de promoción, válido para el ciclo escolar 2015-2016, la SEP informó de la apertura de 5 mil 721 plazas de director de escuela, 3 mil de supervisor y 15 mil 141 de asesor técnico pedagógico. (Antonio, 2015).

Este punto nos remite a uno de los puntos controversiales de la reforma educativa en general, pues para muchos de sus críticos, el enfoque debió haber sido el formativo en lugar del evaluativo, sin embargo, debemos decir que:

Existen afirmaciones que hacen depender exclusivamente la “garantía de calidad” de la formación de su profesorado; desde esta perspectiva, la responsabilidad del sistema educativo se descarga en ellos y consideran que la mejora de la calidad del profesorado pasa por: procedimientos rigurosos de selección que permitan elegir solamente a los candidatos más cualificados y muy motivados; una formación pedagógica inicial breve y basada en la práctica; una remuneración suficientemente motivante que evite la fuga de estos profesionales a otras profesiones; planes de desarrollo profesional y una administración que ofrezca posibilidades de promoción. Otros elementos que han sido considerados importantes son la estabilidad del profesorado; el trabajo en equipo y la toma de decisiones compartidas; la planificación y coordinación curricular a la vez que un alto grado de autonomía. Desde esta perspectiva... La evaluación del profesorado puede interpretarse como otra estrategia más del poder coercitivo. Desde un modelo comprensivo la calidad educativa centrada en el profesor debe atender tanto a la mejora del profesor como a la de la institución”. (González, 2000:69).

Sin embargo, la parte más importante en esta primera etapa es la referida al ingreso al Servicio Profesional Docente (SPD) y ello sólo es posible mediante concursos de oposición, “preferentemente anuales”. Esta mecánica que a todas luces es la ideal y más recomendable se llevará a cabo de acuerdo con las siguientes disposiciones relevantes del artículo 21 de la LGSPD: a) serán públicos, considerando la información que arroje el Sistema de Información y Gestión Educativa; b) las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados; los criterios para la asignación de las plazas, y los que la Secretaría de Educación Pública (SEP) estime pertinentes: c) las convocatorias se publicarán conforme a los programas anual y de mediano plazo con los que se llevarán a cabo los procesos de evaluación

y con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar; y d) en los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de ingreso sean definidos conforme a la Ley. Estos concursos son de especial importancia para reclutar y seleccionar personal académica y pedagógicamente preparado de conformidad con los objetivos de calidad educativa que se propone en la LGSPD alcanzar, al tiempo que asegura la vocación necesaria para la construcción de un sistema educativo sólido y productivo en su área de competencia. Estamos ciertamente ante la perspectiva real de formar un servicio civil de carrera que, con base en méritos y desempeño, vaya conformando una estructura profesionalizada en el sector educativo, ajena definitivamente a las prácticas ilegales del influyentismo que tanto dañan a la administración pública federal, estatal y municipal.

La mecánica operativa que establece la LGSPD es que si el concursante aprobó la evaluación en términos del concurso de oposición y dio satisfacción plena de los indicadores y parámetros que integran el perfil del puesto por el que se concursó, ello le permitirá el ingreso a una plaza docente con nombramiento definitivo de base después de seis meses de servicio. Adicionalmente, el personal de nuevo ingreso tendrá como ventaja adicional el respaldo de un tutor técnico-pedagógico, quien lo asistirá durante un período de dos años a fin de que sus clases tengan la base pedagógica y didáctica adecuada, lo que obviamente se traducirá en un efecto de profesionalización de primer orden. Estas previsiones legales se aplican a los casos de educación básica y en el texto del propio artículo 21 se formulan las condiciones en que operará el ingreso a la educación media superior.

En los dos niveles citados y después de que el sustentante del examen sea aprobado, el artículo 22 señala expresamente que la plaza docente que se le haya dado al profesionista que ingresa al servicio, implicará el otorgamiento de un nombramiento definitivo después de seis meses de labores, a condición de que no haya notas desfavorables de desempeño en el expediente del docente. Es muy interesante la norma estipulada en el artículo 22, en cuanto que señala que las autoridades educativas realizarán una evaluación al concluir el primer año de práctica docente de quien ingresó al servicio, y le proporcionarán los apoyos a fin de que se fortalezcan las capacidades, conocimientos y competencias del docente, con lo que si cubre el amplio

espectro de evaluación-capacitación para el trabajo, binomio que asegura el logro de las metas en cuanto a calidad educativa se refiere. Aún más, al concluir el periodo de dos años que marca este artículo, se determina que la autoridad evaluará el desempeño del personal docente a fin de determinar si en la práctica favorece el aprendizaje de los alumnos y si cumple con la serie de exigencias propias de la tarea docente.

Lo marcado en este artículo en su párrafo final, es tajante respecto al sentido y decisión de la LGSPD, pues se señala que en caso de que el personal no atienda los apoyos y programas previstos, incumpla con la obligación de evaluación o cuando al término del periodo se identifique su insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente, se darán por terminados los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para la autoridad educativa o para el organismo descentralizado. La última parte de esta disposición, la referida al cese del docente, sin supuesta responsabilidad para la autoridad, ha creado un efecto negativo entre diversos sectores sociales, incluyendo por supuesto a los propios docentes, pues tal y como está redactado el texto legal, pareciera que se deja abierta la puerta a una violación de lo estipulado en las legislación laboral que reglamenta el artículo 123 constitucional, así como en diversas cláusulas de convenios firmados por México, tales como el “Convenio número 158 y Recomendación número 166 sobre la terminación de la relación de trabajo” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), signado por nuestro país en noviembre de 2007 y ratificado en abril de 2011. (OIT, 2011).

Obviamente, las demandas laborales sobre este punto ya se presentaron e incluso llegaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dictaminó el sobreseimiento de diversas demandas respecto a este punto en junio de 2015, con lo cual, formalmente hablando, jurídicamente es improcedente la solicitud de indemnización que alegaron los demandantes, dado que la Corte consideró la constitucionalidad de lo previsto en la LGSPD. La promoción es otro de los temas centrales de la LGSPD, en lo referente al personal que tiene la responsabilidad de funciones de dirección y de supervisión, e igualmente señala que su ascenso laboral será a través de concursos de oposición y con la condición de haber ejercido como docente un mínimo de dos años y en apego a criterios similares al de ingreso, según

lo marca el artículo 26. En tal sentido, la promoción implica un nombramiento, sujeto a un periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos, en el cual, el personal promovido cursará los programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar determinados por la autoridad educativa local. Al término del periodo de inducción, la autoridad educativa local evaluará el desempeño del personal para determinar si cumple con las exigencias propias de la función directiva. Si es así, se le otorgará nombramiento definitivo, y si se declara insuficiente su desempeño, retornará a la posición de docente. En este artículo, igualmente se hace la separación procedimental entre los docentes que aspiran al nivel de educación básica y de educación media superior. En el caso de las posiciones de supervisión, se otorgará un nombramiento definitivo y el docente que cuente con dicha posición deberá sujetarse a los procesos formativos que determine la autoridad educativa local, según lo establece el artículo 29.

La LGSPD, en el artículo 36, también contempla otro tipo de promociones distintas a las de dirección y supervisión y de acuerdo con la ley, no implicará un cambio de función y podrá ser permanente o temporal, con posibilidad de hacerse permanente, según se establezca en los programas correspondientes. Para que tengan efecto, las promociones deberán incluir los criterios siguientes: a) abarcar diversos aspectos que motiven al personal docente o con funciones de dirección y de supervisión; b) considerar incentivos temporales o permanentes; c) ofrecer mecanismos de acceso al desarrollo profesional; d) fomentar el mejoramiento en el desempeño para lograr el máximo logro de aprendizaje en los educandos; e) garantizar la idoneidad de conocimientos, capacidades y aptitudes, la formación y actualización permanentes en relación con el perfil establecido, los méritos docentes o académico directivos, la ética en el servicio, la antigüedad en el puesto inmediato anterior y otras condiciones establecidas en las convocatorias, planteando además la conveniencia de atraer a docentes que hayan tenido buen desempeño de sus funciones, de modo que se incremente la posibilidad de que atiendan a los estudiantes de zonas marginadas y rurales.

Asimismo, según lo previsto por el artículo 37, las autoridades educativas locales operarán, conforme a las reglas que emita la SEP, un programa para que el personal

que realice funciones de docencia, dirección o supervisión pueda obtener incentivos adicionales, permanentes o temporales, sin que ello implique un cambio de funciones. La participación en ese programa será voluntaria e individual y el personal de que se trate tendrá la posibilidad de incorporarse o promoverse si cubre los requisitos y se evalúa conforme a lo previsto en la ley. Los beneficiarios del programa serán quienes:

- a) destaquen en los procesos de evaluación de desempeño que se lleven a cabo; b)
- se sometan a los procesos de evaluación adicionales que, en su caso, se indiquen, y
- c) reúnan las demás condiciones que se establezcan en el programa.

En las reglas para la determinación de los beneficiarios, de acuerdo con la ley, la SEP dará preferencias al personal que trabaje en zonas que presenten altos niveles de pobreza. La LGSPD contempla, en su artículo 39, que en el programa de Promoción en la Función, regulada por lo previsto en el Capítulo V, se establecerá el nivel de acceso y los sucesivos niveles de avance, de acuerdo con lo autorizado por la SEP y se especificarán los incentivos que correspondan a cada nivel. Para avanzar de un nivel a otro se requerirá demostrar un incremento en el desempeño que lo justifique, conforme a lo previsto en el programa. Es importante destacar que como se observa en esta norma, se anticipa un seguimiento permanente de la función que realice el personal, lo cual permite hablar de que, en conjunto, la LGSPD es de hecho el equivalente a lo que se denomina administración de vida-carrera, base de un sistema de administración de personal con tendencias claramente definidas hacia la medición objetiva del desempeño profesional y con un enfoque naturalmente productivista.

Los beneficios del programa, continúa el artículo 39, tendrán una vigencia hasta de cuatro años cuando se trate de una incorporación al primer nivel. Para confirmar el nivel o ascender al siguiente, el beneficiario deberá obtener en los procesos de evaluación de desempeño resultados iguales o superiores a los que para estos efectos determine el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), someterse a los procesos de evaluación adicionales que, en su caso, se especifiquen y reunir las demás condiciones previstas en las reglas del programa. Una vez que el personal ha alcanzado el segundo o sucesivos niveles, la vigencia de los beneficios del nivel que corresponda será de hasta cuatro años, pero los beneficios del nivel anterior serán permanentes.

Sobre lo referente a “Asesores técnicos pedagógicos”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la LGSPD, el nombramiento como personal docente con funciones de asesoría técnica pedagógica será considerado como una promoción. Al igual que en todos los casos, la selección se llevará a cabo mediante concurso de oposición. Los seleccionados se someterán a un período de inducción por dos años ininterrumpidos; este proceso de inducción al puesto -pues ese es el sentido de esta disposición-, consiste en participar en cursos de actualización profesional y una evaluación para determinar si cuenta con las capacidades, destrezas y conocimientos de la función. Es muy importante señalar que el personal que participa en este proceso, recibirá incentivos temporales y continuará con su plaza docente. La previsión de la norma es que, si acredita la suficiencia en el nivel de desempeño al final del proceso de inducción, recibirá nombramiento definitivo como asesor técnico pedagógico. El personal que incumpla con la obligación de evaluación o no acredite el nivel de conocimientos y competencias, volverá a su función docente en la escuela en que hubiere estado asignado.

Un aspecto particularmente importante para recuperar el aprecio y legitimidad social es el referido al reconocimiento, y la LGSPD señala en los artículos que van del numeral 45 al 51, diversas disposiciones que constituyen un acierto en la reforma educativa, pues implican el reconocimiento al desempeño eficaz y a la entrega a la profesión. Destacaremos lo más relevante de estos artículos agrupados en el Capítulo VII intitulado: “Del Reconocimiento en el Servicio”. Así, se señala que el personal docente y el personal con funciones de dirección y de supervisión que destaque en su desempeño será objeto de reconocimiento por parte de las autoridades educativas. Los programas de reconocimiento para docentes en servicio deberán: a) reconocer y apoyar al docente en lo individual, al equipo de docentes en cada escuela y a la profesión en su conjunto; b) considerar incentivos temporales o por única vez, y c) ofrecer mecanismos de acceso al desarrollo profesional, tal y como lo establece el artículo 45.

Es notorio que en el espíritu de esta norma, se pretende impulsar la creación de equipos de trabajo y operar con un sentido de sistema abierto, pues con ello se busca que el personal en su conjunto realice el trabajo de calidad, de modo que los

estimulados individualmente, serán reflejo del trabajo colectivo y esta condición colaborativa, perneará en todo el plantel que se habrá convertido ya en un sistema pleno de homeostasis entre sus miembros, incluidos los alumnos y padres de familia, dado que se trata de un sistema abierto.

Cuando las condiciones organizativas que propicia la LGSPD crean sistemas de trabajo con las condiciones antes descritas, se da una dinámica de trabajo que genera reacciones en el sistema como tal para adecuarse a circunstancias cambiantes en muchos sentidos, lo que nos habla de que la integración laboral que se ha formado, se caracteriza por una cadena de funciones que opera, independientemente de las líneas de autoridad establecidas formalmente, como la suma de eslabones que integran una cadena de trabajo caracterizada más que nada por la visión horizontal en la realización de funciones. Así, la LGSPD contempla que en el Servicio Profesional Docente se deberán prever los mecanismos para facilitar distintos tipos de experiencias profesionales que propicien el reconocimiento de las funciones docente y de dirección, mediante movimientos laterales que permitan a los docentes y directivos, previo su consentimiento, desarrollarse en distintas funciones según sus intereses, capacidades o en atención de las necesidades del sistema, conforme lo determinen las autoridades educativas. Esta dinámica, deberá basarse, según el artículo 47, en procesos de evaluación que se realizarán conforme a los lineamientos que el INEE expida:

La elección del personal se sujetará a lo siguiente: 1) cuando se trate de tutorías con responsabilidad de secciones de una escuela, coordinación de materias, de proyectos u otras análogas que se lleven a cabo al interior del centro escolar, será el director de la escuela quien, con base en la evaluación que haga del personal docente a su cargo, hará la elección de los docentes frente a grupo que desempeñarán este tipo de funciones adicionales, conforme a los lineamientos que para estos efectos emita la autoridad educativa local. Los docentes que realicen dichas funciones adicionales recibirán incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional; 2) cuando se trate de tutorías, coordinación de materias, de proyectos u otras análogas que rebasen el ámbito de la escuela pero queden dentro de la zona escolar, los directores de las escuelas propondrán, con base en la evaluación que hagan del personal docente a su cargo, a los docentes frente a grupo para desempeñar este tipo de funciones adicionales. Quien en la zona escolar tenga las funciones de supervisión hará la elección de conformidad con los lineamientos que para estos efectos emita la autoridad educativa local. Los docentes que realicen dichas funciones adicionales recibirán incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional, y 3) cuando se trate de asesoría técnica en apoyo a actividades de dirección a otras escuelas, la elección del director que desempeñará este tipo de funciones adicionales estará a cargo de quien tenga funciones de supervisión en la zona escolar, de conformidad con los lineamientos que para estos efectos emita la autoridad educativa local. Los directores que realicen dichas funciones adicionales recibirán incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional. (SEP-SNTE, 2013b).

El artículo 48, establece que en el caso de movimientos laterales temporales a funciones de asesoría técnica pedagógica en la educación básica, la selección de los docentes se llevará a cabo mediante procesos de evaluación, objetivos y transparentes que la autoridad educativa local realice al amparo de los lineamientos que el INEE expida, lo cual por supuesto, es perfectamente congruente con el espíritu de la ley. El estímulo en este caso, es que el personal seleccionado mantendrá su plaza docente. Asimismo, se señala que los docentes que realicen dichas funciones de asesoría técnica pedagógica recibirán incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional. Al término de dicha función de carácter temporal, los docentes volverán a la escuela en que hubieren estado asignados.

Para el caso de la educación básica, el artículo 49 indica que los movimientos laterales serán temporales, con una duración de hasta tres ciclos escolares, sin que los docentes pierdan el vínculo con la docencia. Adicionalmente, en los artículos 50 y 51 de la LGSPD se establece que los movimientos laterales a funciones de asesoría técnica pedagógica temporales sólo podrán renovarse por un ciclo escolar más; los movimientos laterales sólo podrán realizarse previamente al inicio del ciclo escolar o ciclo lectivo por lo que deberán tomarse las previsiones necesarias para no afectar la prestación del servicio educativo.

El caso particularmente importante que concierne a la permanencia en el servicio profesional docente, está regulado por los artículos 52, 53 y 54. Vistos en conjunto, sus principios refrendan que las autoridades educativas deberán evaluar obligatoriamente el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión. . El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) determinará su periodicidad, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años y vigilará su cumplimiento. En la evaluación del desempeño se utilizarán los perfiles, parámetros e indicadores y los instrumentos de evaluación que para fines de permanencia sean definidos y autorizados conforme a la Ley. Los evaluadores que participen en la evaluación del desempeño deberán ser evaluados y certificados por el INEE.

Estos mandatos normativos indican que cuando en la evaluación se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva, el personal de que se

trate se incorporará a los programas de regularización que la autoridad educativa determine, mismos que se ven apoyados en programas específicos de tutoría. El personal sujeto a los programas tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda oportunidad de evaluación en un plazo no mayor de doce meses después de la primera evaluación, la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar o lectivo. De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses. Si los resultados de la tercera evaluación siguen siendo insuficientes, se dará por concluida la relación laboral.

En relación con los perfiles, parámetros e indicadores para el funcionamiento del servicio profesional docente, la LGSPD establece que en lo que a educación básica se refiere, a solicitud del INEE, la SEP propondrá los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia a partir de los perfiles que determine esta última, según el artículo 55. En el caso de la educación media superior, el artículo 56 señala que igualmente a solicitud del INEE, serán las autoridades educativas y los organismos descentralizados los que realicen la propuesta de parámetros e indicadores que regularán las etapas reglamentadas en la LGSPD.

Existe un procedimiento establecido para la definición y autorización de los citados perfiles, parámetros e indicadores, mismo que puede consultarse en los artículos 57 y 58 de la LGSPD, y que señala prácticamente un diagrama de flujo para tales fines, tanto en el caso de la educación básica, como de la media superior. Al respecto, sólo cabría agregar que sin embargo, este apartado es uno de los “puntos ciegos” que puede encontrarse en la LGSPD, pues establece procedimientos idóneos para ámbitos que todavía falta por conceptualizar y diseñar.

Obviamente, la LGSPD en sus artículos 59 y 60, hace la previsión de que el Estado proveerá lo necesario para que el personal docente y el personal con funciones de dirección y de supervisión tengan opciones de formación continua, actualización y desarrollo profesional, para lo cual, las autoridades educativas ofrecerán programas y cursos. En el caso del personal docente y del personal con funciones de dirección los programas combinarán el servicio de asistencia técnica en la escuela con cursos,

investigaciones aplicadas y estudios de posgrado. De acuerdo con la ley, las autoridades educativas y los organismos descentralizados podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones dedicadas a la formación pedagógica y con instituciones de educación superior nacional o extranjeras, para ampliar las opciones de formación, actualización y desarrollo profesional. Cabe señalar respecto a dichos convenios de colaboración, que de acuerdo con el artículo 59, se ofrecerán lo mismo formación continua, actualización desarrollo profesional y avance cultural mediante programas y cursos específicos, en un abanico de opciones que incluyen la oferta pedagógica de instituciones nacionales como extranjeras. Al respecto, el artículo 60, establece que el INEE será el responsable de emitir los lineamientos respecto a la evaluación del diseño, operación y resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional que se ofrecerá a los miembros del servicio profesional docente, lo mismo para los que tienen funciones de docencia, que de dirección y supervisión, diseñados ex profeso para reforzar la función de asistencia técnica La oferta de formación continua deberá:

1) favorecer el mejoramiento de la calidad de la educación; 2) ser gratuita, diversa y de calidad en función de las necesidades de desarrollo del personal; 3) ser pertinente con las necesidades de la escuela y de la zona escolar; 4) responder, en su dimensión regional, a los requerimientos que el personal solicite para su desarrollo profesional; 5) tomar en cuenta las evaluaciones internas de las escuelas en la región de que se trate, y 6) atender a los resultados de las evaluaciones externas que apliquen las autoridades educativas, los organismos descentralizados y el INEE. (SEP-SNTE, 2013a).

Se observa pues, una tendencia creciente a la profesionalización de los miembros del magisterio nacional, y sin duda alguna, esta obligación de formación continua y actualización, asegura que las capacidades técnico-pedagógicas de los cuerpos docentes de todos los planteles se incrementen para asegurar que el proceso de enseñanza-aprendizaje se mejore significativamente. Sin embargo, cabría agregar la necesidad de que los demás factores que influyen en el resultado educativo, igualmente mejoraran, y para ello habría que esperar que se fortaleciera, por ejemplo, la infraestructura educativa, dando especialmente énfasis a los planteles ubicados en zonas marginadas y rurales, pues es un hecho que, para incrementar la calidad educativa, se debe contemplar este fenómeno de manera holística.

En el artículo 61 se señala que para el desarrollo profesional de los docentes, las autoridades educativas establecerán períodos mínimos de permanencia en las

escuelas y de procesos ordenados para la autorización de cualquier cambio de adscripción, siempre cuidando que los mismos no se produzcan durante el ciclo escolar, además de que fija que en escaso de que una licencia que trascienda el ciclo escolar, implica la posibilidad de que el personal que goce de la licencia podrá ser readscrito dependiendo de las necesidades del servicio. Es muy interesante la última disposición de este artículo, pues señala que el otorgamiento de licencias por razones de carácter personal no deberá afectar la continuidad del servicio educativo; sólo por excepción, en casos debidamente justificados, estas licencias se podrán conceder durante el ciclo escolar que corresponda. Con ello se contempla la excepcionalidad de algún evento que afecte al miembro del servicio profesional, pero al mismo tiempo, se reglamenta firmemente la asistencia y continuidad del servicio, factor éste que es uno de los problemas cotidianos que se han enfrentado en los planteles mexicanos.

Lo anterior, se complementa con lo dispuesto en el artículo 62, mismo que señala que los directores deberán verificar que los docentes susceptibles de adscripción cumplan con el perfil para los puestos que deban ser cubiertos, por lo que las autoridades educativas estarán obligadas a revisar la adscripción de los docentes cuando los directores señalen incompatibilidad del perfil con las necesidades de la escuela, y efectuar el reemplazo de manera inmediata de acreditarse dicha incompatibilidad. Hasta este punto, se observa una estructura normativa que da orden y concierto al trabajo magisterial en todos sus niveles, estableciendo flujos y procedimientos que permiten señalar una mejora en el sistema educativo nacional. Como lo hemos dicho ya, este planteamiento es perfectible, pero sin duda era imprescindible para intentar un cambio significativo en la educación en nuestro país, pero igualmente cierto es que, aún falta mucho en el terreno de las definiciones y los acuerdos para realizar consensos que permitan materializar para bien, el logro del objetivo de contar con una educación de calidad.

Una parte central de la LGSPD, es la contenida en el Título Quinto, intitulada De los Derechos, Obligaciones y Sanciones, misma que establece del artículo 68 al 83, un conjunto de disposiciones muy importantes para consolidar el funcionamiento del servicio profesional docente, pues establece procedimientos relacionados con la protección laboral de los miembros del servicio profesional docente, y en contraparte,

con las obligaciones inherentes a la pertenencia del mismo. Así, el artículo 68 establece como derechos, los siguientes:

1) participar en los concursos y procesos de evaluación; 2) conocer por lo menos con tres meses de anticipación los perfiles, parámetros e indicadores, con base en los cuales se aplicarán los procesos de evaluación; 3) recibir junto con los resultados del proceso de evaluación o concurso, el dictamen de diagnóstico que contenga las necesidades de regularización y formación continua que correspondan; 4) tener acceso a los programas de capacitación y formación continua necesarios para mejorar su práctica docente con base en los resultados de su evaluación; 5) ser incorporados a los programas de inducción, reconocimiento, formación continua, desarrollo de capacidades, regularización, desarrollo de liderazgo y gestión que correspondan; 6) que durante el proceso de evaluación sea considerado el contexto regional y sociocultural; 7) ejercer el derecho de interponer el recurso de revisión; 8) acceder a los mecanismos de promoción y reconocimiento con apego a los méritos y resultados en los procesos de evaluación y concursos conforme a los lineamientos aplicables; y 9) que la valoración de los procesos de evaluación se efectúe bajo los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.(SEP-SNTE, 2013a)

Este conjunto de derechos es muy importante para dejar en claro que no existe sino un sentido de profesionalización en la LGSPD, pues se señala claramente el conjunto de procedimientos que deberán seguir los miembros del servicio profesional para asegurar su permanencia y promoción en el sistema educativo, lo cual da certeza plena de que cumpliendo con lo previsto en la ley, se tiene la perspectiva de hacer una carrera magisterial plenamente correspondida con apoyos e incentivos profesionales y pecuniarios de diversa índole. Evidentemente, como parte de toda lógica, a la existencia de derechos le corresponde igualmente la de obligaciones, y el artículo 69 las establece claramente y de la siguiente forma:

1) cumplir con los procesos establecidos para las evaluaciones con fines de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento; 2) cumplir con el periodo de inducción al Servicio Profesional Docente y sujetarse a la evaluación; 3) prestar los servicios docentes en la escuela en la que se encuentre adscrito y abstenerse de cualquier cambio de adscripción, sin previa autorización; 4) abstenerse de prestar el servicio docente sin haber cumplido los requisitos y procesos que establece la ley; 5) presentar documentación fidedigna dentro de los procesos; 6) sujetarse a los procesos de evaluación; y 7) atender los programas de regularización; así como aquellos que sean obligatorios de formación continua, capacitación y actualización.(SEP-SNTE, 2013a)

Seguramente para evitar manejos irregulares que tanto daño han ocasionado a la educación, las normas referidas a las sanciones contempladas en la LGSPD tienen una importancia central en la creación y operación del servicio profesional docente. En este sentido, la ley establece sanciones específicas para las autoridades que incumplan con lo establecido en la ley. Específicamente, el artículo 71, señala que el proceso de ingreso, promoción y reconocimiento, serán notificados oportunamente al área que tenga competencia para validar la autenticidad tanto de la documentación

presentada, como del cumplimiento integral de los requisitos que marca la LGSPD para tales efectos y, en el caso de que se violente la norma, el responsable será acreedor a una sanción económica equivalente al monto del pago recibido indebidamente y a la separación del cargo, sin responsabilidad legal alguna para la institución.

El artículo 72 es de especial relevancia para combatir la corrupción, pues señala que los evaluadores serán separados del servicio público, sin responsabilidad para la autoridad educativa de que se trate y sin resolución previa de los tribunales laborales, si éstos no se excusan de la realización de cualquier gestión en los que tenga interés personal, familiar o comercial, incluyendo los que puedan resultar en beneficio personal, su pareja -ya sea en relaciones conyugales o de concubinato- o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o bien parientes civiles. Aún en este caso, se le acredita al interesado el derecho de impugnación ante las instancias jurisdiccionales correspondientes.

Esta disposición es vital para liquidar la práctica de acciones corruptas tales como la de heredar la plaza o incluso la de traficar con la misma. Igualmente, en el artículo 73, se previene la comisión del delito de intentar participar en los concursos que establece la LGSPD, mediante la presentación de documentación apócrifa, pues los elementos documentales comprobatorios serán cotejados y de comprobarse alteración de los documentos, se desechará el trámite, independientemente de que se dé parte a las autoridades competentes. Debemos decir que con ello se da un paso importante para la profesionalización docente, pues resulta necesario que la corrupción que haya existido anteriormente, sea definitivamente liquidada, mediante estas medidas que ayudarán a contar con personal académicamente certificado.

Respecto a las obligaciones del personal del servicio docente normadas en el artículo 69, se define en forma taxativa en el artículo 74, que las personas que incumplan las obligaciones que determina la LGSPD, darán lugar a la terminación del nombramiento que ostenten, sin responsabilidad alguna para la autoridad educativa. Este carácter de imposición de la norma como parte de una nueva cultura del desempeño profesional, es rígido por necesidad histórica y cultural derivada de la práctica común en el magisterio, ciertamente no generalizada, pero presente en los planteles. Tan es así,

que la propia autoridad educativa se ve obligada por lo señalado en el artículo 75, a dictar resolución sobre los casos que se le presenten en materia de la LGSPD, y se les establece la obligatoriedad de emitir su resolución en un plazo máximo de diez días hábiles, considerando las pruebas emitidas por el posible infractor.

Un tema especialmente vulnerador de la calidad educativa, es la ruptura de la continuidad del proceso de enseñanza-aprendizaje, por lo cual la LGSPD en su artículo 76, señala que el personal del servicio profesional, independientemente de su función, que falte a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos en un período de treinta días naturales sin causa justificada, será separado del servicio. La materia de este artículo, se orienta a resolver una práctica burocrática muy acentuada en las instituciones públicas del país, y también, desde nuestro punto de vista, la de evitar que las disputas y actividades sindicales, interrumpan el proceso educativo. En este mismo sentido, apunta lo dispuesto por el artículo 78, mismo que señala que que los miembros del servicio profesional docente que acepten el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impida la realización de su función docente, directiva o de supervisión, tendrá que separarse del servicio, y no percibirán sueldo alguno mientras dure tal separación. Pensamos que este artículo va dirigido al caso de los numerosos comisionados que pudieran tener las secciones sindicales y que se ha caracterizado por un abuso significativo, pues incluso en términos reales se desconoce la cuantía del personal que cobra su salario desempeñando sólo funciones de comisión sindical. Nos parece que este caso, sin embargo, es tema que habrá de negociarse obligadamente entre sindicato y autoridades educativas, pues las comisiones sindicales suelen estar estipuladas en los contratos colectivos de trabajo, aunque faltaría desde luego la opinión de abogados laboristas al respecto y la revisión de tal contrato por parte de las autoridades jurisdiccionales en la materia y las negociaciones entre sindicato y autoridades.

La LGSPD, admite el recurso de revisión en los casos de las resoluciones administrativas que se pronuncien en los términos de la ley que se analiza y admite en este caso, según el artículo 80, el que los miembros del servicio profesional opten por interponer el citado recurso ante la autoridad educativa o ante la laboral. Sin embargo, el artículo 82, señala que el recurso de revisión contenido en el Título Quinto referido

a Derechos, Obligaciones y Sanciones, se refiere exclusivamente a lo que es objeto de derecho “respecto de la aplicación correcta del proceso de evaluación”. Asimismo, indica que en su desahogo se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o la legislación correlativa de las entidades federativas, según corresponda. El artículo 81, plantea el proceso al que deberá atenderse quien presente un recurso de revisión. El flujo que establece es el siguiente:

1) el promovente interpondrá el recurso por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución, expresando el acto que impugna, los agravios que le fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos; 2) las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad; 3) las pruebas documentales serán presentadas por el promovente en caso de contar con ellas; de no tenerlas, la autoridad deberá aportar las que obren en el expediente respectivo; 4) la autoridad educativa podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el proceso de selección; 5) la autoridad educativa acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y 6) vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la autoridad educativa dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles. (*Ibid*).

En esta apretada síntesis de la naturaleza y procesos que señala la LGSPD, encontramos la definición de una política pública que está moviendo las estructuras de un sistema largamente sometido a una inercia que se traducía en bajos niveles académicos. Ciertamente no es la panacea de todos los problemas que enfrenta la educación en México, contiene algunas disposiciones contradictorias con respecto a la Ley Suprema y a las reglamentarias en materia de trabajo, ha generado una polarización social importante, pero sin duda, ha atraído el interés de toda la nación para perfeccionarla, empezando por los propios trabajadores de la educación, quienes en términos generales han construido en buena medida los recursos humanos de esta nación.

CAPÍTULO 3

EXPECTATIVAS DEL PROFESOR Y ANÁLISIS FODA

3.1.- Expectativas del Profesor

Esta investigación no está diseñada bajo la perspectiva de un enfoque cuantitativo que suponga la aplicación de encuestas, por lo cual, utilizamos el análisis FODA como parte de una conceptualización que nos lleve a establecer la viabilidad del proyecto de reforma educativa del cual forma parte. Tal análisis proviene como primera fuente, de las entrevistas sostenidas con numerosos trabajadores de la educación. Antes de entrar al análisis propiamente dicho, consideramos necesario dar algunos antecedentes sobre este método, para lo cual haremos algunas reflexiones acerca de su operatividad y su conexión con los procesos de gestión de las políticas públicas. De entrada, podemos señalar que la técnica FODA o matriz FODA como también se le conoce, es un instrumento de naturaleza estratégica que permite disponer de información confiable en términos de los resultados del análisis externo e interno de una organización o institución, aportando elementos de alta certidumbre para los procesos de evaluación del conjunto de resultados alcanzados en relación con los objetivos planteados.

En este sentido, el análisis FODA representa un instrumento vital para el ejercicio de una planificación básica, cuyos resultados permiten a una institución, diagnosticar su situación organizacional interna y externa ante la posibilidad y la habilidad para crear previsiones a corto, mediano y largo plazos: “El análisis FODA consiste en realizar una evaluación de los factores fuertes y débiles que, en su conjunto, diagnostican la situación interna de una organización, así como su evaluación externa, es decir, las oportunidades y amenazas”. (Ponce, 2007). Igualmente, puede decirse que el FODA permite la obtención de una condición esencial para el éxito de una organización: la de vincular los aspectos intrínsecamente internos, con las variables exógenas que son sin embargo parte del acontecer sustantivo de la institución. La clave de esta especie de relación sincrética entre ambos factores, radica en el hecho de que se alcanza bien desarrollado y aplicado el instrumento, un equilibrio tal, que permite la vinculación de los activos internos, con los externos, o sea un ajuste de la situación interna de la organización con respecto a los elementos pertinentes de su entorno o medio

ambiente. Planteado en términos FODA, ello significa la vinculación entre oportunidades y amenazas.

En una forma resumida, entenderemos por fortalezas, el conjunto de condiciones internas de la organización, que le permiten el logro de los objetivos generales y específicos que le dan personalidad a la empresa u organización. Por otra parte, entenderemos por oportunidades, al conjunto de condiciones que se presentan en el medio ambiente organizacional y que en buena medida tienen una relación estrecha con lo que genéricamente se conoce como los “clientes” o públicos a los que se dirige la acción sustantiva de la organización. Evidentemente la relación entre fortalezas y oportunidades es determinante para explicar el éxito organizacional o institucional. En cuanto a las debilidades se refiere, podemos definirlas como el conjunto de características y condiciones propias de la empresa o la institución, y en este ámbito, se incluyen todos los factores que se traducen muy frecuentemente en obstáculos internos respecto al logro de los objetivos planteados por la organización institucional. Por su parte, las amenazas son aquellas situaciones que se presentan en el medio ambiente de las empresas y que podrían afectar negativamente, las posibilidades de logro de los objetivos organizacionales, incluyendo en forma destacada las percepciones subjetivas que conforman el fenómeno de la opinión pública.

La importancia del análisis FODA, es que a través de éste se puede: a) determinar las posibilidades reales que tiene la empresa, para lograr los objetivos que se había fijado inicialmente; b) que el propietario de la empresa o el director de la institución adquiera conciencia, sobre los obstáculos que deberá afrontar y c) permite explotar más eficazmente los factores positivos y neutralizar o eliminar el efecto de los factores negativos. Todo ello se traduce en el hecho de que la planeación como etapa primera del quehacer institucional, se materialice con la presentación de los planes y estrategias de acción que se llevarán a cabo para concretar el logro de objetivos generalmente delineados en ámbitos ajenos a la dirección de la empresa o institución. Cabe señalar que independientemente del proceso de planeación de que se trate, éste deberá desarrollar el denominado proceso administrativo que concluye con la evaluación de las acciones emprendidas, lo que da oportunidad cierta a las instituciones de mantener su vigencia a través de la corrección de la planeación

original. La estructura del análisis FODA, permite una visión endógena y exógena con un alto nivel de vinculación por las siguientes razones:

a) En cuanto al análisis de las fortalezas y las debilidades organizacionales de la institución, permite incluso la toma de decisiones inmediatas, pues éstas se realizan en el ámbito de lo interno del sistema, en donde los espacios de control y autoridad son amplios y generalmente suficientes. Las fortalezas son, como ya se dijo, las características e insumos en general que pueden ser utilizadas para aprovechar las oportunidades o neutralizar las amenazas. Cuando se hace la aplicación del FODA, surge por decantamiento casi, el conjunto de factores que constituyen las debilidades, mismas que pueden ser caracterizadas como las insuficiencias múltiples, incluyendo la de la cultura interna, que obstaculizan el alcance óptimo de oportunidades y potencian la fuerza de las amenazas.

b) La Teoría de sistemas, nos permite comprender claramente que una institución, empresa u organización en general, responde a sistemas externos que exportan-importan insumos del medio ambiente, estos sistemas externos a la organización que viva la aplicación del FODA, constituyen su entorno natural. Justamente, la parte externa del sistema nos permite el conocimiento de las oportunidades y las amenazas que debe afrontar la institución para atender a sus públicos. Ciertamente una vez identificados estos factores y reconfigurados los elementos centrales de planeación, corresponde a los estratos de dirección de la organización, ejecutar las acciones que sean necesarias y los cursos alternativos de acción que determine la planeación.

Vista la perspectiva que ofrece la matriz FODA desde la óptica de las políticas públicas, tendríamos que remitirnos al concepto de control de gestión pública, mismo que podría definirse así:

Tradicionalmente el *management* ha consistido en la aplicación del análisis de sistemas a la empresa, toda vez que dicho examen se aplica por igual al sector privado y al público. Pero ahora, a diferencia de antaño, el *management public* está basado en la aplicación del *marketing* al sector público, aunque por principio las lógicas de la administración pública y el *marketing* sean opuestas: la administración pública es normativa y porta la idea del bien público. Se basa en la ética y busca la satisfacción del interés común, en tanto que el *marketing* busca satisfacer el bienestar individual, es oportunista y se basa en la novedad. La administración pública representa la situación permanente del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, mientras que el *marketing* está atento al mercado en un momento determinado de su funcionamiento y tiene objetivos a corto plazo. La primera se basa en la lógica política y la segunda, en la lógica económica. Sin embargo, Laufer y Burlaud, juzgan que la administración pública y el mercado son menos opuestos de lo que se piensa, pues este último consiste esencialmente en una relación entre el mercado y su público. (Guerrero, 2001:3-4).

Es muy importante hacer la consideración de que estas técnicas provenientes de la administración de empresas, son perfectamente aplicables al caso de la administración pública, tal y como queda de manifiesto en la siguiente cita:

Hija de la Economía Institucional (elección social, elección pública, teoría de agencia y economía de los costos de transacción) y de la Administración de Empresas, ampliada a Gestión, la "nueva" Gestión pública... se identifica, además de con una mayor competencia e importación de técnicas de gestión de las empresas (*marketing* de servicios, valoración de puestos de trabajo, gestión de inventarios), con:

1o Una gestión profesional activa y discrecional; clara asignación de poder y responsabilidad por los resultados *versus* dilución y difusión.

2o Medidas explícitas de rendimiento sobre objetivos pactados y evaluables; esto requiere información bien periodificada sobre costes y medidas de resultado, y, mejor aún, medida de impacto en el bienestar.

3o Énfasis en productos finales, no en procedimientos.

4o Tendencia hacia una desagregación del sector público en unidades manejables.

Desconcentración que permita la autonomía.

5o Cultura de servicio, orientación al usuario. (Ortún, 1995:44).

Efectivamente, un análisis detallado de los elementos anteriores, nos remite inmediatamente a considerar que los puntos antes señalados, se traducen en justamente los elementos que el análisis FODA utiliza, aunque se citen con nombres diferentes. Así, observamos que dichos elementos hacen referencia a la efectividad de las acciones en atención a mercados que en este caso son sociedades y que encontrarán respuestas a sus demandas en virtud de la eficacia, eficiencia y oportunidad de la oferta explícita y medible del servicio público que se ofrezca. Así pues, entendamos la perfecta pertinencia del análisis FODA en el caso referido a la LGSPD. Específicamente hablando de los docentes con las características de miembros activos del servicio profesional docente o en proceso de integración al mismo, podríamos señalar que un análisis FODA sobre sus condiciones objetivas y subjetivas de las que nos hemos podido percatar a través del contacto diario, nos arrojaría las siguientes características que se detallan a continuación.

FORTALEZAS:

- Ser representantes de un paradigma histórico - el magisterio- como una representación colectiva, vigente a pesar de los cuestionamientos que válida o inválidamente se formulan sobre la calidad del desempeño profesional.
- Ser miembros de una organización sindical poderosa, pese a las fisuras internas y el decremento de su poder.

- Disponer de públicos prácticamente inacabables, pues la educación es una demanda social cuya cobertura se ha visto históricamente pospuesta.
- Contar con una amplia base de reconocimiento social, decreciente en los ámbitos urbanos de clase media, pero viva en los estratos populares y especialmente en las zonas rurales.
- La naturaleza de la vocación docente, es prácticamente insustituible por parte de otros profesionistas, especialmente a los ojos de las familias, pues los maestros cubren huecos de formación de valores cuyo ciclo no puede concluir la familia.

OPORTUNIDADES:

- Existen diversas opciones para mantener el puesto, así como alternativas que permiten la promoción profesional.
- No obstante que tales oportunidades se perfilen de forma coactiva, suponen la posibilidad de crecimiento profesional.
- No obstante, el aparente descrédito que tiene la profesión docente, las nuevas leyes podrían permitir una revaloración de la importancia social de la docencia.
- Puede hacerse un replanteamiento de las estructuras gremiales, a fin de que en la nueva coyuntura política, reorienten sus esfuerzos a una mejor defensa de los derechos de los miembros del servicio profesional docente.

DEBILIDADES:

- La imagen de los docentes se ha deteriorado ante la sociedad en general, debido a la operación mediática que ha llenado de prejuicios a sectores sociales significativos.
- Las manifestaciones de rechazo a la reforma educativa, no han contado con los espacios necesarios ni la adecuación de estrategias que permitan disminuir el daño que se ha provocado a la imagen de los maestros.
- Es urgente que exista una reorganización del sistema educativo nacional, pero contando con la participación consensuada y activa de los maestros, quienes son los profesionales y protagonistas insustituibles del acto educativo en sí mismo.
- Los problemas asociados con los conflictos enmarcados en el ámbito de la representación sindical, son los que lastran significativamente la viabilidad de la

reforma educativa y dañan considerablemente la imagen docente y la defensa de los derechos de los trabajadores de la educación.

AMENAZAS:

- Aunque se entiende la necesidad de profesionalizar la labor del docente como integrante central del sistema educativo nacional, lo cierto es que se tienen dudas importantes sobre posibles intenciones ocultas en las nuevas disposiciones legales.
- Se requiere revertir la imagen que se está creando acerca del profesionalismo de los docentes de los planteles públicos, pues no corresponde con la realidad que caracteriza a la mayoría de los docentes en cuanto a su compromiso con la educación.
- La posibilidad de perder el empleo es una realidad, pues la LGSPD lo establece así, y aunque trata de suavizar la disposición con diversas opciones, lo cierto es que deja en estado de indefensión al docente, pues se puede realizar el despido laboral sin la indemnización correspondiente, no obstante, lo dispuesto en las leyes laborales.
- La educación no es responsabilidad exclusiva de los maestros, pues la acción educativa requiere de la contraparte que es la financiación del acto educativo por parte del Estado, quien se está alejando del cumplimiento de sus funciones en términos del gasto para infraestructura educativa, apoyo social en favor de los educandos de los planteles de tiempo completo o de las zonas de alta marginación en las zonas rurales, etc.
- Se está produciendo una devaluación importante en la imagen de la escuela pública, misma que podría significar el fortalecimiento de la escuela privada, lo que iría en detrimento de la situación laboral de los docentes.
- Con las nuevas disposiciones legales, los docentes se sienten permanentemente fiscalizados, lo que afecta severamente los entornos de los ambientes de aprendizaje, pues se perciben las nuevas disposiciones legales como una demostración de condicionamiento profesional y laboral permanente.

A partir de la enumeración de la percepción que los docentes tienen con respecto a la LGSPD y a la reforma educativa en general, recogida de forma libre por el autor de esta investigación, se puede hacer una tentativa de estrategia para enfrentar la

coyuntura actual y generar una estrategia de orden mayor en lo que respecta a la mecánica para plantear una estructura integral que fortalezca la aplicación de las reformas educativas en marcha. Si relacionamos las Fortalezas y Oportunidades como parte del mismo binomio, estableceríamos dos estrategias centrales de corto y mediano plazo, respectivamente. A continuación, se expresan panorámicamente.

Estrategia de Corto Plazo:

1).- Desarrollar una campaña intensiva entre la base de agremiados al SNTE, para capacitarlos ampliamente en materia de la evaluación del desempeño. Para ello, se requiere que el INEE haga del conocimiento de la representación sindical, los modelos conceptuales de evaluación que son la base de las pruebas específicas que se aplican en los diferentes concursos a que son convocados los docentes. La clave de esta propuesta radica en la baja de la incertidumbre que propicia una evaluación cuyos parámetros prácticamente son desconocidos por los docentes.

De hacerse esto, el número de docentes, directivos y técnicos pedagógicos que acrediten los exámenes se incrementará significativamente, lo cual tendría los siguientes beneficios: daría certidumbre a los miembros del servicio profesional docente, abatiría en forma importante el prejuicio o desconfianza respecto a la naturaleza real de las disposiciones legales en esta materia, revaloraría el papel de los docentes ante la opinión pública, a la vez que ayudaría mucho a la imagen pública de la importancia de la LGSPD en particular, pues lo despojaría de los atributos negativos que le atribuyen sus opositores; habilitaría una imagen positiva para el gobierno federal, en términos de que proyectaría una imagen de que pese a conservar la rectoría de la educación, está cambiando efectivamente la educación en forma consensuada con sus protagonistas esenciales, mismos que son los propios docentes y por último, puede servir de base para el establecimiento de una relación no corporativa entre las autoridades educativas y las sindicales, pues quedarían establecidas las fronteras entre lo que es la responsabilidad de la política pública y la defensa de los derechos gremiales.

2.- Crear una amplia base para la unificación sindical, mediante un ejercicio de negociación permanente entre los grupos sindicales confrontados, a fin de hacer una

mejor defensa de los derechos laborales de los docentes y un perfeccionamiento programado de la profesión, previa renuncia a tratar de tener bajo sus prerrogativas la de suplente de la política pública en materia de educación. La creación de un frente único, le daría al sector magisterial unificado, la posibilidad cierta de cambiar su imagen negativa entre amplios sectores de la sociedad y lo haría menos vulnerable a los ataques de los poderes fácticos.

En esta estrategia general, los docentes, individualizados como personas, encontrarán una gran tranquilidad para llevar a cabo sus funciones cotidianas sin afectación que los distraiga de la creación de ámbitos de enseñanza-aprendizaje, función sustantiva de su encomienda. Como colectivo o grupo, los docentes están viviendo de nueva cuenta un espíritu de identificación y afiliación grupal, lo que permite que potencialmente se democratice la vida del país y se enriquezca la formación profesional del gremio a partir de la adopción de nuevas formas de cultura institucional.

Estrategia de Mediano Plazo.

1.- Convertir al sector magisterial en un ente colaborativo, no subordinado al Estado en términos políticos, a través de un conjunto de acciones asertivas en las cuales y como producto de la introyección u asimilación de una nueva cultura laboral, el gremio emprenda actividades programadas en términos de autogestión para dar respuesta exitosa a las evaluaciones a las que se ve legalmente sujeto, tal y como lo establece la LGSPD, a la vez que se convierte en dinamo permanente para proteger la calidad educativa, mediante la formulación de información permanente de las dificultades que enfrenta el proceso educativo, plantel por plantel, de modo que el financiamiento educativo pueda ser redirigido para solucionar efectivamente los problemas que enfrenta el sector.

El desarrollo de una estrategia como esta, requiere un proceso de maduración y aunque es autogestiva en su naturaleza, puede perfectamente acompañar las decisiones de las autoridades educativas, pues tendrán información de primera mano acerca de la realidad que se vive en los planteles del sistema educativo nacional, y pueden auxiliar en mucho a los planificadores de los gobiernos federal, estatales y municipales. Sin hacer a un lado la LGSPD ni la Ley General de Educación, esta

estrategia puede reforzar con hechos permanentes la aplicación de la normatividad, desde un ambiente de certeza por parte de los integrantes del servicio profesional docente, y de legalidad por parte de las autoridades del sector.

En términos de la relación existente entre Debilidades y Amenazas, ésta se explica ya en el contexto del binomio analizado anteriormente, por lo que sólo agregaríamos algunos elementos para considerar. En el marco de las Debilidades que es necesario resolver aunque sea en forma mediata, es la referida a la resistencia que existe respecto a la reforma educativa, y para ello es de primera importancia que el sindicato magisterial asuma la tarea de resolver sus contradicciones internas para estar en condiciones de crear una nueva cultura laboral a partir de la cohesión definitiva de los trabajadores del educación que permita en forma simultánea la obtención de calidad educativa y de profesionalización en el servicio nacional docente. Esta nueva cultura sindical entre el cuerpo docente, permitirá darle viabilidad a la normatividad contenida en la Ley General de Educación y en la Ley General del Servicio Profesional Docente, y por lo tanto, consolidar el proyecto de reforma educativa, misma que vive una doble amenaza: por una parte, el rechazo en lo inmediato, y por la otra, la posibilidad de que sea abrogada o derogada al final del sexenio.

Esta expresión de Debilidad, la más sustantiva de todas, péndula en el movimiento magisterial, y va desde la certeza de los grupos opositores, a las dudas de los grupos que la apoyan. Por lo tanto, en cuanto al análisis de las Amenazas que los docentes perfilan en su fuero íntimo y lo hacen público a través de las discusiones grupales, ya sea que estén en un bando o en otro, podríamos señalar que es importante poner en marcha un plan estratégico como el presentado en líneas anteriores, pues es necesario que se alcance la neutralización de los siguientes factores, en una estrategia a corto y mediano plazo, respecto a las cuales se delinean las características esenciales a continuación:

Estrategia de Corto Plazo.

1).- La forma de ir reduciendo paulatinamente la incertidumbre laboral y profesional entre los docentes, es poner en marcha una estrategia conjunta de carácter procedimental y comunicacional, a efecto de que los integrantes del servicio

profesional disminuyan sus resistencias pero, sobre todo, a que le den viabilidad al proyecto o conjunto de proyectos que conlleva la reforma educativa. En la parte de procedimientos, habría que realizar las evaluaciones con las previsiones ya anteriormente expuestas y trabajando a la par con el INEE; en cuanto a lo comunicacional se refiere, es necesario que la política gubernamental en la materia cambie, a efecto de que no presente la parte negativa de los resultados de las evaluaciones como el aspecto noticioso, sino que disminuya el rango de rechazados mediante la política expuesta en las estrategias referidas a fortalezas y oportunidades, y se lleve a cabo una política de acercamiento real con los sectores opositores, para buscar receptivamente los puntos de encuentro y diferencias que son cruciales en una negociación.

Estrategia de Mediano Plazo.

Evidentemente, la LGSPD ha sentado un precedente difícilmente revocable, pero sí perfectible. Jurídicamente se está ante un instrumento que puede sufrir derogaciones, pero difícilmente abrogaciones, esto es, la opinión de los trabajadores de la educación es generalizada respecto a que, en más de un sentido, tiene virtudes en el ámbito profesional y ciertamente en el pedagógico, pero en términos laborales las desventajas las perciben como una amenaza.

A partir de esta consideración general, la estrategia de mediano plazo, consiste fundamentalmente en que se reabra por parte de las autoridades y en consensos crecientes entre el magisterio, la posibilidad de derogar las normas que generan incertidumbre en el ámbito laboral, pues con ello se estaría abriendo la posibilidad real de que las ventajas de la LGSPD respecto al sistema educativo nacional. Los docentes estiman como altamente probable una resistencia mayor a la aplicación de la reforma educativa si se insiste en mantener no el servicio de evaluación casi en los términos contenidos en la LGSPD, sino en el procedimiento que lleva a la pérdida del empleo. En consecuencia, la estrategia repite de forma fundamental, la necesidad de unidad sindical y de evaluación de la multifactoriedad de la reforma educativa en general, pues la opinión ampliamente extendida entre los docentes, es que adolece de carencias

centrales que tienen que ver con los modelos pedagógicos, las estructuras curriculares, los apoyos didácticos, la infraestructura educativa, etc.

Aunque todo lo anterior pudiera parecer utopía en un sentido peyorativo, lo cierto es que es factible de llevar a cabo el conjunto de planes o estrategias antes descritos, en razón de lo siguiente:

La negociación constituye una forma de interacción a través de la cual individuos, organizaciones y gobiernos tratan de llevar a cabo o al menos así lo pretenden un reajuste de algunos de sus intereses comunes y antagónicos. Pueden distinguirse dos tipos de intereses comunes: 1) un interés común idéntico en un asunto objeto que las partes sólo pueden llevar a cabo o más fácilmente uniéndose entre sí, y 2) un interés complementario en un intercambio de objetos diversos que las partes no pueden obtener por sí mismas, sino únicamente mediante mutuas concesiones. (Charles, 1974:329).

Creemos que este proceso puede llevarse a cabo en forma simultánea en el frente sindical y en el gubernamental, y que éste puede ser exitoso, si se tiene o parte del acuerdo central de que la educación nacional es un objetivo de enlace entre las partes y reviste un interés social de tal magnitud, que es un asunto incluso, de seguridad nacional.

3.2. Análisis FODA de la LGSPD

Ya ha quedado reseñado en los capítulos precedentes, la importancia de la reforma educativa y específicamente la guarda la ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), para determinar un cambio cualitativo en los procesos que lleva a cabo cotidianamente el sistema educativo nacional. En este apartado, procederemos a hacer un análisis de las características que bajo la perspectiva del análisis FODA tiene la LGSPD, y toda vez que se han explicado en el capítulo anterior las condiciones y naturaleza básicas de este método, lo que haremos en este subcapítulo es presentar una panorámica de orden crítico respecto a la ley citada, enumerando y citando tanto aspectos propios de la temática jurídica, como política, social, histórica y económica; en un gran cuadro sobre las aristas que presenta en la coyuntura de la reforma educativa propiamente dicha, y la estructura socio-económica del propio país en que se sustenta.

No puede negarse que la LGSPD tiene como mérito fundamental, el establecer normas que regulan jurídicamente lo referido al ingreso, permanencia, promoción y

reconocimiento de la actividad docente, directiva y de supervisión con lo cual se materializa la posibilidad de crear un sistema nacional docente previstas en la formación del servicio nacional docente, sin embargo, aplicando los criterios de análisis FODA, tendría que señalarse que esta Fortaleza se ve menguada por las normas y procedimientos que ella misma establece, dado que el problema de la calidad educativa no será resuelto únicamente por la presencia de docentes especializados. En efecto, no podemos olvidar que el fenómeno educativo tiene una multiplicidad de componentes que, planteados en términos de Oportunidad, se han pospuesto en la propia ley y aún más, en las planeaciones sectoriales macro, pues para que la Fortaleza antes mencionada no se diluya, debió ser precedida o acompañada por las medidas propias de la gestión de calidad. En otras palabras, la decisión de reformar un sistema educativo, no puede quedarse anclada en uno solo de los factores, como componente único, es más, no puede utilizarse el factor que se haya elegido, como “punta de lanza” para abrir la gestión de calidad educativa en los centros escolares. Ésta, debe llevarse a cabo con base en un proceso identificado técnicamente que, en el caso de México, no se ha diseñado en forma científica y de acuerdo con los cánones establecidos en la materia en los países que cuentan con sistemas funcionales y de alta calidad.

En tal sentido, más allá de los aspectos específicos de la LGSPD que ya se han comentado como generadores de incertidumbre en más de un sentido, se tendrá que reconocer que la conveniencia misma de esta ley, se difumina y se convierte en Debilidad real, justamente porque la gestión de calidad no puede centrarse exclusivamente en la evaluación periódica de la planta docente de los planteles. Así pues, existe como Debilidad intrínseca a la LGSPD, el que se le pretenda presentar como instrumento casi único para el logro de los objetivos que se plantea la reforma educativa. En efecto, la LGSPD es en sí misma una Fortaleza que se convierte en Debilidad y con ello, en desaprovechamiento de una Oportunidad sustantiva para la reestructuración del sistema educativo nacional, pues no debe olvidarse que:

“La evaluación del sistema educativo contempla una serie de funciones conectadas entre sí que translucen, al mismo tiempo, la justificación del diseño de un sistema de evaluación. Puede ser que en algunos países prevalezca una función sobre otra pero, en general, si tiende utilizar las todas conjuntamente. En cualquier caso, la evaluación de los sistemas educativos parece ser uno de los instrumentos fundamentales en la toma de decisiones políticas y ciudadanos de un país, de forma que los cambios introducidos pasen a depender de la

adecuación a las necesidades y demandas de la sociedad en lugar de responder a intereses corporativos o políticos puntuales”. (García, 2000:77).

En este orden de ideas, tenemos que señalar el proceso estandarizado que se lleva a cabo en el control de gestión para incrementar la calidad de la educación. El procedimiento consta de los siguientes pasos, según lo establece la teórica antes citada:

1).- Diagnóstico. Esta etapa inicial, tiene un sentido crucial, pues supone la realización de cortes parciales de diversos momentos históricos en ubicaciones geográficas diferenciadas previamente, a fin de determinar los logros alcanzados en cada una de ellas, así como las insuficiencias que se mostraron. A partir de este conjunto de análisis diferenciados, se establecen conclusiones y a partir de ellas, se diseña el plan que se va a poner en marcha, siempre atendiendo a los logros estructurales y no a los coyunturales que se pretenda establecer como objetivos macro.

En la LGSPD, como referente central de la reforma educativa, se comete el error desde nuestro punto de vista, de que la citada reforma presenta este instrumento jurídico como la reforma misma, cuando se carece por completo de los instrumentos que incluso, previamente, debieron haber servido como base o marco de la propia ley. Ciertamente, su principio de evaluación de la planta docente es fundamental, pero da la impresión cierta de que obedece más a los intereses coyunturales del gobierno federal en el ámbito político, lo cual limita considerablemente sus alcances. En efecto, aunque ciertamente la LGSPD sólo puede regular la creación del servicio profesional docente, pues esa es su materia y función, su propio articulado pone en evidencia esta serie de carencias, pues tal como lo establece el artículo Décimo Tercero, del capítulo Transitorios: “Dentro de los dos años siguientes al entrar en vigor de la presente ley deberá estar en operación en todo el país el sistema de información y gestión educativa y que incluya, por lo menos la información correspondiente a las estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas de personal de las escuelas y los datos sobre la formación y trayectoria del personal adscrito a las mismas”. (SEP-SNTE, 2013b).

Lo que nos permite observar la norma anterior, es que efectivamente, la parte sustantiva de la reforma en marcha, pospone en más de un sentido, acciones que debieron realizarse previamente o estar realizándose ya y no posponiéndose a plazos que, por razones políticas, son de alta incertidumbre. Asimismo, el diagnóstico que se

percibe en el contexto de la LGSPD, es que aunque claramente no se puede objetar su materia normativa que es la evaluación para el ingreso, promoción y reconocimiento de los miembros del servicio profesional docente y no otra como a veces equivocadamente se le exige, lo cierto es que se inició con una acción de coyuntura como estrategia principal y no estructural, como sería justamente el análisis en parcelas de las etapas históricas y regionales que llevaron a logros y fracasos, pero que determinan el perfil del actual sistema educativo nacional.

Desde luego, no puede negarse que la creación de la LGSP es en sí misma una Fortaleza, pero que el momento de la puesta en vigor y el darle el perfil de protagonismo en la reforma como si fuera a ser la solución para elevar la calidad educativa, la convierte claramente en una pérdida de su condición intrínseca de Oportunidad. Esto último, en razón de que con este instrumento normativo se permite ciertamente una mejor selección de personal, aunque seguramente perfectible, pero ello no impacta totalmente el proceso de enseñanza-aprendizaje que depende igualmente de múltiples factores de otra naturaleza.

3.2.1. Feedback

Visto desde un punto de vista que incorpore el proceso administrativo como recurso técnico de la gestión de una política pública, tendríamos que recordar que en tal proceso, si nos remitimos a la fase de *previsión*, debemos tener en cuenta que

“...es indispensable: fijar los objetivos o fines que se persiguen; investigar los factores, positivos y negativos, que nos ayudan, unos obstaculizan de alguna manera la búsqueda de esos objetivos; coordinar los distintos medios en diversos cursos alternativos de acción, que nos permiten escoger alguno de ellos como base de nuestros planes. Por eso dijimos que la *previsión* responde a la pregunta ¿qué puede hacerse? Señalamos que arrancar directamente de la planeación encierra el peligro de escoger el curso de acción que *a priori*, consideramos el más adecuado, o sea lo que Drucker llama “la falacia del único camino”. (Reyes, 1970:111).

Si atendemos al hecho de que la *previsión* es la fase previa de la planeación, y que con ella se inicia el proceso administrativo, o lo que es lo mismo, comienza la creación del proyecto macro, estamos en condiciones de afirmar que en términos del análisis FODA, es probable que se haya incurrido justamente en la falacia antes señalada, lo que haría que la fortaleza que representa la LGSPD se haya desperdiciado en sus alcances reales, justamente por plantearla como la estrategia central de reforma

educativa en el corto plazo. Si en el ejercicio de la previsión, se hubiera dado mayor credibilidad a la fase de *Feedback* o retroalimentación, hubiese existido probablemente un efecto de aceptación mayor. Esta fase implica un ejercicio de comunicación política y social de orden mayor.

Visto sistémicamente, la evaluación del sistema educativo implica necesariamente un proceso complejo de información acerca de sus resultados, procesos y funcionamiento general visto técnica e históricamente. En este sentido, la retroalimentación debe cumplir con dos cometidos: el de carácter interno relacionado con la toma de decisiones propiamente dicha, en la cual los responsables de la política educativa analizan la información obtenida y a partir de la misma, determinan las estrategias y planes que pueden ser de mejora, innovación o cambio estructural, reorientan al sistema educativo al logro de objetivos, adaptan sus fines a la satisfacción de las demandas sociales, operan un sistema de evaluación continua de las estrategias adoptadas midiendo las resistencias y /o flexibilidad alcanzadas en esta primera etapa. A juzgar por los resultados obtenidos, han sido más las resistencias que los consensos, pues la aplicación de la LGSPD si bien representa la base de un servicio civil de carrera, ha mostrado por los resultados de insuficiencia alcanzados en las evaluaciones practicadas, que tal vez debió iniciarse la reforma educativa con un gran plan de capacitación para el puesto y posteriormente, llevar a cabo la evaluación de personal magisterial a través de la aplicación justamente de la propia LGSPD.

La otra fase de esta etapa es de carácter externo y nos remite a la *evaluación* que la estrategia y planes tienen en el medio ambiente institucional y entre los públicos a los que atiende. En este sentido, el plan educativo deberá ser abierto en su información sustantiva a la opinión pública, y desde luego a los interesados directamente en el tema - personal docente y padres de familia- respecto a los programas educativos, sus resultados, acciones y financiamiento; e incluso, esto debiera hacerse previamente buscando el consenso de las mayorías que son protagonistas directos de la estrategia de que se trate, de los públicos que se atiende y por supuesto, de la sociedad en general a través de los medios de comunicación masiva. Es claro pues, que esta etapa de *Feedback*, implica una política y estrategia de interlocución y comunicación grupal como requisito obligado para que tenga éxito la reforma educativa que se implemente.

Un aspecto más es la *Comparación*. En esta etapa, el plan o estrategia general, utiliza el análisis comparativo entre los subsistemas educativos, y lo puede hacer de manera regional para detectar las áreas de suficiencia e insuficiencia estructurales o coyunturales de los mismos. Incluso, nos parece que se ha venido cometiendo un error significativo en los ejercicios comparativos, pues éstos suelen hacerse respecto a naciones con una realidad diferente a la que priva en el país, en muchos factores macrosociales y económicos, así como educativos y culturales. Las pruebas internacionales son un ejemplo de ello, pues invariablemente México ocupa el último (o los últimos lugares) en una serie de indicadores. Resulta ocioso incluso, pensar en la utilidad que dichas comparaciones tienen, si consideramos por ejemplo que:

En los últimos años la deserción en el nivel medio se ha incrementado. Entre jóvenes de 15 a 18 años, 1 millón 800 mil han desertado. 58% de los jóvenes de entre 25 y 34 años de edad abandonaron sus estudios antes de completar el nivel medio superior, y junto con Turquía, México ocupa el primer lugar en deserción escolar de 33 de 34 países miembros de la OCDE. El Relator Especial sobre el derecho a la educación de la ONU visitó México del 8 al 18 de febrero de 2010. Durante su misión examinó el estado del derecho a la educación, y dijo que en el sistema educativo mexicano existen asimetrías estructurales, como las desigualdades entre las zonas rurales y las urbanas, y entre las escuelas públicas y las privadas. En el país conviven más de 5 millones de personas mayores de 15 años de edad que no saben leer ni escribir (8.4% del total de la población), en su mayoría mujeres indígenas y habitantes de las zonas rurales. La tasa de analfabetismo llega hasta a 50% en ciertas zonas y existe un número inestimable de analfabetismo funcional, cuya situación ha motivado importantes esfuerzos del gobierno que, sin embargo, todavía resultan insuficientes (López, 2013:61).

Estas cifras, justamente nos llevan a plantearnos la conveniencia de que la LGSPD se haya colocado como el instrumento central de la aplicación de la reforma educativa, pues es claro que la solución a la problemática señalada en las cifras anteriores, tienen más relación con las condiciones de financiamiento y planeación educativa, así como las de planeación de desarrollo nacional, que con la creación de un servicio profesional docente, que en todo caso debería estar acompañado por medidas y estrategias de orden macro y planeadas y consensuadas con los interlocutores generales de tal proceso para que pudieran alcanzar la trascendencia en el tiempo. Incluso, habría que analizar si las demás reformas estructurales están acompañadas de vasos comunicantes con la reforma educativa, pues sólo así sería posible esperar el éxito de una transformación tan importante y necesaria como la que se propone.

Un elemento más, lo constituye el *Control o Acreditación*: Esta etapa se refiere a la supervisión acerca de principios, gestión y componentes del sistema educativo visto en términos macro, aunque seccionado por cada uno de sus niveles, en términos de

la vigencia operativa que tienen y su vinculación con la filosofía y objetivos de calidad educativa al que responden o debieran responder. La tarea en este sentido es de dimensiones colosales, aunque hay que destacar que lo principal es que tal revisión atienda fundamentalmente la atención de las líneas curriculares prescritas para cada nivel, de la respuesta real que el sistema aporta a las demandas sociales, de los resultados objetivamente logrados en una calificación mensurable y por nivel educativo, de la adecuada administración de los recursos financieros asignados para verificar no sólo su eficacia sino su transparencia, que aporte beneficios equilibrados entre los funcionarios públicos y sindicales y los miembros operantes de los subsistemas educativos y a partir de ello, se definan las acciones de mejora y reajuste al sistema en general y evidentemente a sus diversos niveles educativos, no tanto en la normatividad que los rige, pues este es un nivel generalmente secundario o subordinado, sino en la definición expresa de los objetivos y del concepto de calidad que se pretende alcanzar o resolver.

Justamente, en este sentido, la reforma educativa en México, ha operado sin tomar en cuenta el paradigma de calidad, pues no se ha definido en sus niveles técnico-pedagógicos, sino solamente en el enunciado aspiracional de tal calidad, es decir, se ha formulado ideológicamente el concepto y falta completar su concreción, pues no basta que el artículo 5 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la defina como “la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia”. (SEP-SNTE, 2013b). En efecto, esta definición es sólo un postulado, si se observa, aunque sea panorámicamente el espectro de la educación en nuestro país, que por condiciones estructurales macro económicas presenta tantas problemáticas focalizadas de carácter tan diferenciado, y en las cuales sabemos que no es viable ni en el mediano plazo transformar dicha realidad.

En el contexto de la reforma, se ha operado una legislación que ciertamente norma una parte fundamental del proceso educativo como lo demuestra la LGSPD, pero ello puede ser visto como una simple mejora, desvinculada del objetivo supuestamente sustantivo de la reforma, mismo que se ha dicho que es el incremento u obtención de la calidad educativa. Respecto a esto último, hay un factor central que queda aún

difuso en la actual estrategia de reforma, pues no se establece claramente ni en la Ley General de Educación, ni en la que crea al INEE, ni por supuesto en la LGSPD, si la búsqueda de la estrategia puesta en marcha busca, técnicamente hablando, una calidad educativa centrada en la eficacia o en la eficiencia. Esto, técnicamente hablando, es muy importante de definir y hacer explícito, pues los objetivos en cada caso son completamente diferenciados. Así, en el enfoque de evaluación por eficacia:

La educación de calidad se entenderá como aquella que logra que los alumnos “aprendan lo que deben” a su paso por el sistema educativo. Lo que hay que dejar claro es el significado de lo que se debe aprender o se espera que los alumnos aprendan, y determinar si se deben evaluar los mínimos en cada tramo o si, por el contrario, deberían evaluarse los máximos deseables. En cualquier caso, la estrategia metodológica se centrará en medir periódicamente los resultados del aprendizaje o rendimiento educativo, en distintos momentos críticos del sistema, en diferentes áreas del conocimiento, en las diversas vías curriculares, etc. en todo el territorio nacional. Los datos se analizan de forma cuantitativa y en algunos casos se hace un análisis posterior de las pruebas detectando los errores más frecuentes cometidos en las respuestas, identificando los ítems de mayor dificultad en cada área y, finalmente, elaborando propuestas metodológicas a los profesores, a modo de recomendaciones, para la mejora del rendimiento en cada área de conocimiento (García, 2000: 241).

Como se puede observar, en esta evaluación, se impacta directamente sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje en una forma más estructurada y apegada a la educación en sí misma, pues este enfoque tiende a ser de carácter más dirigido a los públicos objetivos de la enseñanza -los alumnos- y toca las partes medulares de la misma -currícula, materiales didácticos, capacitación de los docentes- y deja subordinado el ámbito específico de la evaluación docente. Existe también, como ya lo señalamos, el modelo de evaluación que se enfoca más en la eficiencia, mismo que la autora antes citada, define en los siguientes términos:

Si por el contrario, domina la dimensión de Eficiencia, la educación de calidad será aquella que proporciona los medios y recursos necesarios a los agentes educativos (equipos de inspección, directores y docentes) para que los procesos de enseñanza y de aprendizaje se realicen en el tiempo y coste más adecuado. Más que en los resultados del sistema educativo, la evaluación se centrará en evaluar las estrategias de gestión y didácticas realizadas en las instituciones educativas. Se plantea para mejorar los procesos, por lo que será necesario identificar los factores asociados a los resultados logrados, relacionándolos con las características de los alumnos y de su medio familiar, de la escuela (modelo de gestión, recursos, clima, metodología docente, etc.) y del contexto social. En este caso, la identificación y medida de factores modificables del proceso educativo permitirá planificar cambios y desarrollar intervenciones sistemáticas y planificadas de mejora mientras que, por el contrario, la utilización e identificación de factores estructurales relacionados con el sistema social, no modificables en el sistema escolar a corto plazo, permitirá emprender acciones de apoyo programas especiales de compensación para dichas poblaciones, contextos o situaciones. (*Ibid*).

Pareciera ser, en consecuencia, que la reforma educativa mexicana, sigue los derroteros del modelo de eficacia, aunque en algunos casos hay una combinación de

ambos modelos, lo cual en muchos sentidos nos parece inconveniente, pues el modelo de eficiencia desde nuestro punto de vista, cubre más las necesidades de la reforma. Así, la LGSPD es un instrumento normativo que sólo resuelve algunas cuestiones coyunturales, mismas que nadie niega que objetivamente son un avance en materia de evaluación del personal de servicio magisterial en el sistema educativo, pero está desligada del proceso técnico que de haberse llevado a cabo sin la presión empresarial de la coyuntura económica que impone la globalización, ni la coyuntura política que implicaba restringir a los grupos sindicales del magisterio a la defensa de sus derechos y a la exigencia del cumplimiento de sus funciones, pudiera haber realizado la acción de volver a tener la educación pública como competencia propia de la jurisdicción del Estado, sin tantas tensiones.

En este sentido, las Fortalezas de la LGSPD se ven disminuidas por las Debilidades de que responde a principios de reforma limitados, por lo cual las Oportunidades se disminuyen literalmente a sí mismas, y se crea la Amenaza de que tendrán un bajo impacto en el manejo de la evaluación docente, pues dado el contexto de aplicación de la política educativa, queda abierta la posibilidad de que sean los poderes locales los que nuevamente vuelvan a influir en los resultados de dicha evaluación, atendiendo a la lógica que pernea al medio ambiente del sistema nacional, en el que están profundamente arraigadas prácticas indebidas, que como ha quedado demostrado, no detiene la norma legal, pues se trata de un problema social y cultural no sólo en el ámbito magisterial, sino en prácticamente toda la vida nacional.

Regresando al caso específico de la LGSPD, parte de las insuficiencias que naturalmente tiene y que se han explicado largamente en relación a que tiene un carácter instrumental y ha sido colocada como la herramienta central de la reforma, tendremos que abundar al respecto. Así, por ejemplo, no contempla el catálogo de premios e incentivos, por lo que esta omisión genera dudas e incertidumbre entre el personal magisterial, pues es factible que este suponga que el único sentido del articulado es presentar una motivación que sea manipuladora ante el riesgo de que no se concrete jamás su definición. Pero particularmente llamativo es el que buena parte de los atractivos que pudiera tener la LGSPD para el personal magisterial, depende en buena medida de los recursos presupuestales disponibles, tal como lo señala el último

párrafo de los artículos 37 y 39 de la ley. Evidentemente no se puede dar por hecho, algo que pudiera ser anulado por la realidad presupuestal, y si ello abre la posibilidad de no hacer operable el principio tan importante al que se refiere, crea no sólo una Debilidad intrínseca, sino la Amenaza real de que se tilde al sistema en su conjunto de estar sostenido por una serie de propuestas inviables.

Además de ello, la capacitación prevista como parte de la integración del Servicio Profesional Docente, igualmente se ve envuelto en la incertidumbre de que las limitaciones presupuestales hagan nugatorio el derecho y la obligación que se establece. Por ello, creemos que un enfoque del modelo de eficiencia es el que definitivamente debió haber imperado en esta reforma educativa, pues hubiera significado una mejora paulatina sobre bases sólidas, mismas que hubieran dado paso a una reforma más profunda en una segunda etapa, con el modelo de eficacia. Seguimos pensando que los factores coyunturales fueron determinantes en la planeación, y lamentablemente no consideraron la variable del financiamiento para este proyecto tan ambicioso e imprescindible, pues la reforma energética que hubiera apoyado esta reforma educativa, está enfrentando severos obstáculos que se traducen en disminución real de fondos para consolidar la reforma educativa. En este caso, se ve claramente como los factores externos del análisis FODA, han creado problemas en la planeación del proyecto de reforma educativa y se han convertido en factores de obstaculización mayúscula.

Puede afirmarse que en otro aspecto central de la LGSPD que ha generado mucha desinformación, especulación y plataformas de cuestionamiento mayor, es el referido a los supuestos “despidos” de maestros. Al respecto, por ejemplo, se dice:

Enfatizar que las nuevas reglas del servicio docente sólo serán aplicables al personal de nuevo ingreso y no a los que ya cuentan con una plaza definitiva es un acierto que se adecua al precepto constitucional de la no retroactividad de las leyes. En ese sentido, reubicar (y no despedir) al personal docente o con funciones directivas o de supervisión que no aprueben las tres oportunidades que tendrán en igual número de años parece una medida sensata. Es decir, los de nuevo ingreso al cabo de tres años que no den suficiente en las evaluaciones serán despedidos, mientras que el personal docente o con funciones de dirección o supervisión que cuentan con plaza definitiva que no alcancen un resultado suficiente en la tercera evaluación serán reubicados (Andrade, 2014: 178).

Esta disposición, debió haber sido ampliamente difundida, pues es una certeza jurídica que tal como lo establece el artículo Décimo Quinto de la LGSPD, quien a la entrada en vigor de la Ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con

funciones de docencia, de dirección o de supervisión, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización. Quien esté en este estatus y no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación, no será separado de sus funciones y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen. Si se aclarara esta condición que tiene prevista la ley, no se correría, a los niveles en que se ha corrido, la versión de que la LGSPD busca el despido indiscriminado de la planta de trabajadores de los planteles del sistema educativo nacional.

En suma, la LGSPD es un instrumento jurídico valioso, que incorpora como cualidad esencial, la certeza de crear una estructura profesional adecuada, pero requiere una reformulación que dependa de una evaluación de la reforma educativa en su conjunto, aunque ciertamente ha generado un paso definitivo en la profesionalización docente.

CONCLUSIONES

1.- La hipótesis de trabajo de que: *la Ley General del Servicio Profesional Docente rompe las inercias profesionales en el sector, y se traduce en una profesionalización definitiva en el sistema educativo nacional*, queda argumentada a favor suficientemente. Tal y como se analiza a lo largo de la investigación, pues el carácter jurídico que se le concedió con la aprobación de la misma por parte del Congreso y con la aplicación que ya se lleva a cabo de los preceptos que la misma contiene, han roto las inercias y procedimientos que habían caracterizado el trabajo magisterial en México, cuando menos desde hace medio siglo.

2.- Pese a que tiene claroscuros, el articulado de la LGSPD, crea la base de un sistema nacional docente, que en mucho ayudará a la ruptura de inercias que han impedido que el sistema educativo nacional, alcance los parámetros de calidad, eficacia y eficiencia que requiere la inclusión de México en un mundo inserto en los procesos de globalización, mismos que determinarán el destino de todos los países en esta centuria.

3.- La aplicación del análisis FODA, permite determinar que la LGSPD es un instrumento jurídico de amplia pertinencia en lo general, aunque también determina que a la vez que tiene como Fortaleza central crear las condiciones para la instauración de un verdadero servicio civil de carrera en el sector educativo, cuenta con la Debilidad de estar condicionado al cumplimiento de la realización de programas cuya jurisdicción se encuentra en otro ámbito institucional, como puede ser el caso del INEE o de las autoridades estatales y locales; amén de que las características que se le dieron a la propia Reforma vista desde la perspectiva sistémica, hacen que la plena vigencia de lo que dispone la LGSPD, se posponga en muchos de sus apartados centrales, pues faltan por cubrir temas esenciales como las reformas curriculares, el financiamiento suficiente al sector y la construcción de la infraestructura física necesaria para la operación del sistema educativo en condiciones de decoro y funcionalidad.

4.- Pese a que la LGSPD contiene una concepción de alta profesionalización, es necesario señalar que existían otras opciones para que la reforma educativa creara una estrategia diferente, que hiciera de los postulados centrales de la LGSPD un

instrumento de mayor alcance, si se hubiera acompañado y vinculado más a programas de carácter técnico-pedagógico de mayor alcance. En este sentido, cabe resaltar que la LGSPD enfrenta la necesidad de ser evaluada en el mediano plazo para medir los impactos reales que alcanzó, pues definitivamente es un instrumento jurídico valioso, pero ciertamente perfectible.

5.- La resistencia a la aplicación de la LGSPD, expresa esencialmente el arraigo de una cultura laboral en el sector magisterial, que permitió múltiples abusos e irregularidades en el sistema educativo nacional, mismos que reaccionan a la implantación de una cultura de evaluación y actualización profesional permanente. Tal cultura de evaluación, se constituye en un rasgo esencial de la reforma educativa que debe pernear entre otros grupos de la vida nacional.

6.- La reforma educativa en vigor, tal y como lo demuestra la LGSPD, es un avance cualitativo de primer orden en el desarrollo nacional, pues con ello se recupera la rectoría del Estado en materia educativa, y se establecen límites a la acción de la representación sindical, ya que se le restringe a su naturaleza esencial, misma que es la defensa de los derechos laborales de sus agremiados.

7.- Se espera que una vez que se venzan las resistencias que ha despertado entre diversos grupos magisteriales, la aplicación integral de la LGSPD y su posterior perfeccionamiento, permitan la recuperación total de la imagen del docente mexicano como un profesionista íntegro, productivo socialmente y profesional en la práctica de su tarea cotidiana.

8.- La historia de la educación en México, señala claramente que la labor de los docentes y la escuela, han sido y siguen siendo centrales para la modernización del país, y se espera que con la aplicación de la reforma y de la LGSPD, esta colaboración se refrende y se haga incluso de más importancia.

9.- La reforma educativa en general, tiene ante sí la imperiosa necesidad de fortalecer el cambio en el aparato educativo, a fin de que éste sirva de base a reformas similares en otros sectores de la administración pública, pues la transformación nacional así lo demanda. Si no existe el éxito en los demás procesos de reforma, la llevada a cabo en materia educativa, será difuminada y no alcanzará los objetivos propuestos, toda vez que se trata de un cambio histórico que implica relevos generacionales.

10.- El disponer de personal calificado en los planteles, tal y como es el propósito de la LGSPD, es muy importante, pero igualmente lo es, el que se revise técnicamente las áreas del propio proceso de enseñanza-aprendizaje, es decir, todo aquello que involucra la acción educativa propiamente dicha, y en ello están incluidas las autoridades correspondientes y, sobre todo el contexto de las relaciones sociales entre los mexicanos que deberán erigirse sobre un pacto social que transforme la profunda desigualdad e injusticia en que actualmente vive nuestro pueblo (recuérdese: *la educación al servicio del pueblo*). .

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguerrondo, Inés. (2011). *La Calidad de la Educación: Ejes para su Definición y Evaluación*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en: <http://campus-oei.org/calidad/aguerrondo.htm> consultada el 29-01-16.

Amador Hernández, Juan Carlos. (2009). *La Alianza por la Calidad de la Educación: Modernización de los Centros Escolares y Profesionalización de los maestros*. Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo No. 74, agosto 2009.

Andrade Flores, Anselmo. (2014). "Aspectos Fundamentales de la Ley General del Servicio Profesional Docente de 2013 en México". Revista de *Ciencias Sociales* de la Universidad Iberoamericana, Dossier, Año IX, No. 17, Enero-Junio de 2014, Cd. de México.

Antonio Román, José. (2015). "‘No idóneos’ 46.8% de los maestros que evaluaron", *La Jornada*, 27 de julio. p. 33. México.

Backhoff Escudero, Eduardo (2012). "La educación en tiempos de Felipe Calderón". *Observatorio Académico Universitario*, agosto/2012, Universidad Autónoma de Baja California. red-academica.net. Disponible en: <http://red-academica.net/observatorio-academico/2012/09/03/la-educacion-en-tiempos-de-felipe-calderon/> consultada el 27-01-15.

Chacón Ángel, Policarpo y Rodríguez Olivero, Nicolaza. (2007). *La Alianza por la Calidad de la Educación: Más de lo mismo*. Disponible en: www.redalyc.org consultada 24-08-14.

Charles Iklé, Fred. (1974). "Negociación". *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. VII. Editorial Aguilar, Madrid, España.

Clark, Burton R. (1974). "Educación: Estudio de los sistemas educativos", *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. IV. Madrid, España.

Colás Bravo, Pilar. (2000). "Evaluación Educativa: Panorama Científico y Nuevos Retos", en: González Ramírez, Teresa. (Coordinadora). *Evaluación y Gestión de la Calidad Educativa. Un enfoque metodológico*. Ediciones Aljibe, Málaga, España.

Delgado de Cantú, Gloria M. (1998). *Historia de México. Estado Moderno y Crisis en el México del Siglo XX*, vol. II. Editorial Pearson, México.

Diario Oficial de la Federación (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, 12 de mayo, pp. 12-13.

Diario Oficial de la Federación (2011). *Ley General de Educación*. Primera sección, p.96 y ss. México.

Flores Andrade, Anselmo (2014). "Aspectos fundamentales de la Ley General del Servicio Profesional Docente de 2013 en México". *Iberóforum*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. IX, núm. 17, enero-junio, pp. 174-202. México. Disponible en:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211032011007> consultada el 25-01-16.

García García, Mercedes. (2000). *Evaluación y Calidad de los Sistemas Educativos*. Ediciones Aljibe, Málaga, España.

Gobantes Ollero, José María (2000). *Calidad y Evaluación de Programas: Usos y Diseños de la Evaluación*. Ediciones Aljibe, Málaga, España.

Gobierno de la República (2012). *Pacto por México*., Disponible en:

pactoporméxico.org. consultada 28-01.2013

González Ramírez, Teresa. (2000). *Evaluación y Gestión de la Calidad Educativa*. Ediciones Aljibe, Málaga, España.

Guajardo, Marcela (1980) "Sociología de la Educación: Una Aproximación a su Estudio", en: *Las Humanidades en el Siglo XX. Las Ciencias Sociales*, UNAM, México.

Guerrero, Omar. (2001). "Nuevos Modelos de Gestión Pública". Revista *Digital Universitaria*. 30-09-01, Vol. 2, No. 3. Disponible en: www.revista.unam.mx consultada el 22-01-11.

Guzmán V., Carolina (2001). "Reformas Educativas en América Latina: Un Análisis Crítico", Disponible en: www.rioel.org. Consultada el 24-08-14.

Hernández Sampieri, Roberto, *et al* (2010). *Metodología de la Investigación*. Editorial, McGraw Hill, Santiago de Chile.

INEE (2013). *Bases para la Formulación del Programa de Mediano Plazo para la Evaluación del Servicio Profesional Docente (2015-2017)*. Editorial Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México.

Lloyd, Marion. (2007). El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: ¿Organización gremial o herramienta de estado?, Disponible en: www.ses.unam.mx consultada el 25-01-15.

López Aguilar, Martha de Jesús (2013). "Una reforma 'educativa' contra los maestros y el derecho a la educación". *El Cotidiano*, núm. 179, mayo-junio, pp. 55-76. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32527012005> consultada el 25-08-13.

Martínez Rizo, Felipe. (2001). "Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001", en: *Reformas Educativas: Mitos y Realidades*. Revista IberoAmericana de Educación, Sept-Dic 2001. Disponible en: www.rioei.org consultada el 26-01-12.

Moreno Moreno, Prudenciano (2006). "La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)". En: *Tiempo de Educar*, vol. 5, núm. 10, julio-diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 9-35. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31101002> consultada el 29-01-11.

Muñoz Cantero, Jesús Miguel. (2000). *Evaluación y Gestión de la Calidad de los Centros Educativos*. Ediciones Aljibe, Málaga, España.

Murayama Rendón, Ciro (2013). "Presentación" en: *La Reforma Constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. Editoriales Senado de la República e Instituto Belisario Domínguez, primera edición, México.

OIT. (2011). "Nota sobre el Convenio número 158 y Recomendación número 166 sobre la terminación de la relación de trabajo", noviembre de 2007. Disponible en: www.ilo.org consultada el 19-01-16.

ORELAC (1994). "Proyecto Principal de Educación", *Boletín ORELAC-UNESCO*, Santiago de Chile, Disponible en: unes.doc.unesco.org. consultada el 18-01-16

Ortún, Vicente. (1995). *Gestión Pública: Conceptos y Métodos*. Disponible en: www.econ.upf.edu consultada el 22-01-11.

Patiño Arias, José P (1989). Negociación, *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*, Vol. III., p. 35, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A.C. México.

Pedraza, Cuellar; David (2010). "Política de la educación en el México Contemporáneo", en: *Horizontes Educativos*, Universidad Pedagógica Nacional, México. Disponible en:

<http://studylib.es/doc/5658212/pol%C3%ADtica-de-la-educaci%C3%B3n-en-el-m%C3%A9xico-contempor%C3%A1neo> consultada el 27-01-16

Ponce Talancón, Humberto. (2007). "La matriz FODA: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones", en: *Enseñanza e investigación en Psicología*, vol. 12, Número 1, enero-junio 2007. Disponible en: www.redalyc.org consultada el 27-01-2015.

Poy Solano, Laura. (2015). "Reportan sólo 629 accesos a la plataforma de evaluación docente", *La Jornada*, 25 de julio, p.9, México.

Presidencia de la República (2012). *El Pacto por México*. México

Puga Espinosa, Cristina y Torres Mejía, David. (1998). *México: La Modernización Contradictoria*. Editorial Addison-Wesley-Longman, México.

Ratinoff, Luis (1994). "Las retóricas educativas en América Latina: la experiencia de este siglo", en: *Boletín* 35, diciembre. ORELAC, Santiago, Chile.

Reyes Ponce, Agustín. (1970). *Administración de Empresas. Teoría y Práctica*. Editorial Limusa-Wiley, México.

SEP-SNTE (2013a). *Ley General del Servicio Profesional Docente. Compendio Legislativo. Reforma Educativa*, SEP, México.

SEP-SNTE (2013b). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Compendio Legislativo. Reforma Educativa*. SEP, México.