

MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



REFORMA EDUCATIVA

Introducción

La reforma constitucional en materia educativa, aprobada por el Congreso Constituyente Permanente y promulgada por el Presidente Enrique Peña Nieto¹, representó el inicio de un proceso que sienta las bases para dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y fortalezcan la equidad. Asegura la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria —preescolar, primaria, secundaria y media superior—; la creación de un servicio profesional docente; el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —INEE—, como órgano constitucional autónomo y máxima autoridad en materia de evaluación.

La reforma constitucional da pauta a leyes secundarias que se materializaron con una serie de reformas a la Ley General de Educación —LGE— y con la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente —LGSPD— y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. De manera complementaria fue mejorado el marco para el financiamiento de la educación básica mediante reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.

La reforma constitucional y sus leyes secundarias surgen del estudio y valoración de los elementos presentados por los principales partidos políticos representados en el Congreso. Estas propuestas fueron enriquecidas gracias a una amplia discusión en los foros de expertos organizados por el Poder Legislativo, por académicos y por especialistas en la materia. Responden al interés del magisterio por asegurar la revaloración de la función docente. En su conjunto crean un marco institucional mejorado para que el país pueda afrontar mejor los retos de una educación de calidad y con equidad.

La Reforma Educativa busca los objetivos fundamentales siguientes:

- Responder a una exigencia social para fortalecer a la educación pública, laica y gratuita.
- Asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad.
- Fortalecer las capacidades de gestión de la escuela.
- Establecer un servicio profesional docente con reglas transparentes que respetan los derechos laborales de los maestros.
- Propiciar nuevas oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos.
- Sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo Nacional sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente.

Se trata del inicio de una reforma amplia y profunda. El sistema educativo dispone ahora de un marco jurídico claro para mejorar la calidad de la educación pública obligatoria y fortalecer las piezas fundamentales sobre las cuales se sostiene el quehacer educativo del Estado: el magisterio y la escuela. Sobre esta base los alumnos deberán tener condiciones más favorables para el aprendizaje y las familias nuevas posibilidades para sumar su esfuerzo educativo al de las escuelas.

^{1/} Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 2013

REFORMA EDUCATIVA

El buen desempeño de los docentes y de las escuelas requiere de la concurrencia de otros importantes factores que intervienen en el proceso educativo: planes, programas, métodos y materiales educativos, infraestructura física y equipamiento escolar, financiamiento y participación de los padres de familia, entre otros que son indispensables para el logro de los fines de la educación. La atención de estos otros factores es objeto de la legislación aplicable en cada materia, del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de Educación y de otros ordenamientos y programas estratégicos que la autoridad educativa va determinando en el ejercicio de sus funciones, en aras de alcanzar una reforma educativa integral.

Al respecto, en febrero de 2014 comenzó una consulta nacional para la revisión del modelo educativo, tanto para la educación básica como para la educación media superior. Los foros de consulta terminaron en junio de 2014.

Los temas centrales de la consulta en el nivel de la educación básica responden a la necesidad de llegar a un consenso nacional respecto de qué es aquello que constituye una educación básica de calidad. Similarmente, en la educación media superior la consulta parte de la noción de que nuestra tarea común es asegurar que existan las condiciones y los ambientes para que todos los alumnos desarrollen las competencias para la vida y el trabajo que demanda el entorno contemporáneo. La consulta nacional también abarca a la educación normal, con miras a establecer un plan integral de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el sistema de normales públicas.

Los resultados de estas consultas para la revisión del modelo educativo serán muy relevantes para la concreción de la Reforma Educativa. De ellos se desprenderán aspectos medulares como la estructura curricular y los rasgos que deben tener los egresados de la educación básica y de la educación media superior. Para la concreción de la Reforma Educativa también será fundamental la actuación de las autoridades educativas de los estados.

La reforma emprendida deberá tener un desdoblamiento progresivo que finalmente resulte en mejores prácticas educativas para el mejor aprendizaje de los alumnos.

Estos objetivos se verán traducidos en beneficios concretos para los mexicanos:

1. Una mejora sustancial de la calidad de la educación en el marco de un sistema educativo responsable y eficiente.
2. El fortalecimiento de la gratuidad de la educación pública.
3. La escuela fortalecida y apoyada, en el centro de las decisiones fundamentales del sistema educativo.
4. Una evaluación que tiene como ejes el mérito de la persona y el reconocimiento de la vocación docente.
5. Una educación inclusiva que esté al alcance de todos, en especial de los que menos tienen.
6. El buen uso de los recursos públicos a partir de la premisa de que la educación es la más valiosa inversión cuando los recursos se utilizan correctamente.

REFORMA EDUCATIVA

En la medida que se den los avances esperados, se podrá constatar la transformación de prácticas educativas cotidianas en favor de los niños y jóvenes que cursan la educación obligatoria y que tienen lugar en la escuela, en cada salón de clase.

La reforma constitucional y las leyes secundarias constituyen un paso de la mayor trascendencia para el desarrollo y cumplimiento de los fines de la educación que, en beneficio de los mexicanos, establece el Artículo 3º Constitucional.

I. ESCUELA AL CENTRO

1.1 Autonomía de gestión escolar

Diagnóstico

La escuela ha sido el último eslabón de una cadena de mando vertical en el sistema del cual forma parte. Sin embargo, de ella se espera todo: los aprendizajes relevantes, la retención de alumnos hasta el fin de su escolaridad, el abatimiento de la deserción y la reprobación; la formación en valores, la atención individual de las necesidades de cada alumno; la organización del espacio escolar; la participación de los padres, y un largo etcétera, en el cual está fincado el futuro de la sociedad.

La escuela ha sido la entidad en cuyo nombre se solicita un gran volumen de recursos que no siempre alcanza su destino, es el centro de iniciativas y programas que, frecuentemente, no guardan correspondencia con la realidad que en ella impera. A la escuela llegan indicaciones, mandatos, proyectos expresados en complejos formularios y programas que se originan en diversos tramos de la burocracia. Todo debe ser satisfecho por el supervisor, el director y los profesores, siempre con oportunidad y al modo exigido por cada demandante.

Los supervisores escolares son el principal canal de comunicación entre las autoridades educativas y las escuelas. Los supervisores deben visitar, proveer asesoramiento a escuelas y autoridades y desempeñar diversas tareas administrativas y pedagógicas. Sin embargo, las tareas administrativas consumen la mayor parte de su tiempo.

Por lo señalado, resulta indispensable precisar la distribución de responsabilidades, condiciones y procesos que permiten a las escuelas estar en el centro de las políticas educativas. Esta es una condición para que puedan responder con creatividad y pertinencia a los desafíos actuales de la educación. Decir que una escuela está ubicada en el centro de las políticas educativas equivale a afirmar que los maestros reciben la confianza que su profesión amerita para la buena educación de los alumnos.

La Reforma Educativa

Uno de los aspectos más importantes de la Reforma Educativa es que sitúa a la escuela en el centro del sistema educativo. La escuela es la unidad básica del sistema educativo: es en ella donde los alumnos aprenden y donde los maestros se desarrollan profesionalmente. Las escuelas deben tener las capacidades de gestión para realizar sus funciones, y las autoridades la obli-

REFORMA EDUCATIVA

gación de servir a las escuelas y proporcionarles los recursos necesarios para cumplir con su cometido.

La Reforma Educativa permite concebir una escuela organizada por la combinación armónica de los elementos que la integran. Para ello debe estar dotada de la capacidad para administrar sus recursos a fin de alcanzar las metas que se ha trazado, y obligada a medir periódicamente los alcances de su desempeño para identificar las carencias y debilidades que debe atender.

A partir de lo que la Reforma Educativa establece, la autonomía escolar debe entenderse como la posibilidad de que las escuelas puedan tomar las decisiones que correspondan a su mejor funcionamiento.

Es necesario transitar del modelo educativo en el que la escuela ha estado sujeta a múltiples prescripciones y controles burocráticos, a otro en el que el centro escolar cuente con atribuciones que le permitan tomar las decisiones que le conciernen. Para ello deberá disponer de los recursos públicos y de los apoyos administrativos que le permitan organizarse en torno a su quehacer fundamental. De esta manera la escuela pública podrá fortalecer su compromiso con los aprendizajes de los alumnos, y desempeñarse como promotora de cambio y de transformación social.

Es indispensable que las autoridades educativas, del ámbito federal y estatal, se organicen de manera adecuada y trabajen de modo eficaz en el ámbito de sus respectivas competencias, para que su actuación gire en torno a las necesidades de la escuela, y no a la inversa. Es necesario pasar de una noción de control cifrada en la desconfianza a un verdadero control sobre la eficacia en los aprendizajes que resulte de la aplicación de esquemas que permitan compartir más equitativa y eficazmente las responsabilidades. La sobrecarga administrativa debe ser sustancialmente aligerada para que las escuelas y las supervisiones puedan concentrarse en las tareas propiamente educativas.

El otorgamiento de mayor autonomía a las escuelas es un proceso que no debe comenzar en los planteles, sino en el seno de la autoridad educativa, de la federal en primer lugar, la cual debe mirar crítica y reflexivamente sus propias prácticas para que estas respondan al interés de la escuela.

El buen funcionamiento de las escuelas requiere de espacios que lo hagan posible y de instrumentos que lo faciliten. Los Consejos Técnicos Escolares, que reúnen los maestros de las escuelas, bajo el liderazgo del director, deben poder trabajar sistemáticamente para trazar una ruta de mejora y darle seguimiento. Desde el ciclo escolar 2013-2014, los Consejos Técnicos Escolares en la educación básica sesionan al menos ocho veces al año.

Como parte de las estrategias para el buen funcionamiento de las escuelas se prevé asegurar la normalidad mínima escolar. Significa, entre otros aspectos indispensables para la operación adecuada de las escuelas, que estas cumplan el calendario y el horario establecidos; que dispongan de maestros la totalidad de los días del ciclo escolar; que el tiempo escolar se ocupe fundamentalmente en actividades de aprendizaje; que las actividades que propone el docente logren que todos los alumnos estén involucrados en el trabajo de clase; y que los educandos consoliden,

conforme a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas, de acuerdo con su grado educativo.

1.2 Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)

Diagnóstico

Ha sido común que los maestros realicen su función de manera aislada, con escasos apoyos y poca colegialidad. En la educación secundaria y en la media superior este problema se agrava por el fraccionamiento de las horas. ¿Cómo atender aspectos de enseñanza transversales entre asignaturas? ¿Cómo tratar los retos de la disciplina requerida en un plantel para generar condiciones de aprendizaje? Son algunas de las preguntas que los maestros deben resolver todos los días y para las cuales encuentran pocas respuestas y escaso apoyo.

Las escuelas no han contado con apoyos técnicos suficientes para su fortalecimiento. La evaluación exige esfuerzos organizados de los directores y maestros, pero todo ello puede ser sustancialmente más eficaz cuando se recibe asistencia de personal competente y debidamente seleccionado para el acompañamiento del quehacer docente.

La Reforma Educativa

La reforma contempla el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela —SATE— como un apoyo institucional y profesional cercano a los maestros para mejorar su práctica profesional y para propiciar el mejor funcionamiento de las escuelas.

A través del SATE se deberá:

- Organizar una estructura competente que trabaje en la asistencia para la adopción de métodos y estrategias más provechosas de enseñanza a partir de la reflexión con los maestros.
- Asegurar que, dentro de los planteles y como parte de su vida regular, los profesores dispongan de tiempos establecidos para trabajar de manera colaborativa en las actividades de planeación de clases, reflexión sobre sus resultados, conversación sobre los problemas de los alumnos, análisis sobre los resultados de evaluaciones y seguimiento de los avances alcanzados
- Apoyar a los docentes en la práctica de la evaluación interna, en la interpretación y uso de las evaluaciones externas y en el mejoramiento de los resultados que en estas se registran.
- Brindar asistencia específica por demanda de las escuelas con mejor capacidad de producir buenos resultados, y por indicación cuando se trata de escuelas con menor capacidad institucional.
- Asegurar formas de vinculación con centros de investigación, instancias de difusión de la ciencia y la cultura y otros que puedan brindar apoyos a la enseñanza.

1.3 La participación de los padres de familia

Diagnóstico

En no pocas ocasiones la participación de los padres de familia se ha circunscrito a apoyar a las autoridades escolares en coleccionar fondos y organizar el trabajo voluntario para tareas relacionadas con el mantenimiento de la escuela.

Los consejos escolares pueden ser un recurso importante si se reducen las barreras para que haya una mayor participación social. Crear los consejos escolares por sí mismos no ha permitido establecer alianzas eficaces. Los padres de familia y los miembros de la comunidad escolar no tienen la costumbre de involucrarse, no cuentan con una tradición que les haga sentir que la escuela les pertenece.

Al reforzar la vida interna de la escuela y la capacidad de su colectivo docente será posible construir bases nuevas para la participación de los padres de familia. Su colaboración con la escuela es muy necesaria para contribuir a la formación integral de los alumnos. La participación de los padres requiere de una agenda que permita una colaboración con reglas establecidas en torno al logro de los propósitos de formación de los alumnos.

La Reforma Educativa

La Reforma fomenta la participación de los padres de familia, quienes son corresponsables de la educación de sus hijos y tienen el derecho de organizarse en cada escuela. La Reforma Educativa fomenta la participación de los padres de familia de diversas maneras:

- Como observadores en los procesos de evaluación que se aplicarán a los docentes.
- En los mecanismos de diálogo entre escuelas y comunidades.
- Como miembros de los consejos de participación de cada escuela, que en el marco de la reforma deben ser fortalecidos.
- En el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, a través de sus representantes.

Adicionalmente, con la reforma se consignan a favor de los padres de familia los derechos siguientes:

- Conocer los criterios y resultados de las evaluaciones de la escuela de sus hijos.
- Opinar a través de los Consejos de Participación sobre las actualizaciones y revisiones de los planes y programas de estudio.
- Conocer el presupuesto asignado a cada escuela, así como su aplicación y los resultados de su ejecución.

REFORMA EDUCATIVA

- Presentar quejas ante las autoridades educativas correspondientes, sobre el desempeño de docentes, directores, supervisores y asesores técnico pedagógicos y sobre las condiciones de la escuela a la que asisten sus hijos.
- Participar en cursos y programas que les permitan mejorar la atención a sus hijos. Para dichos propósitos se aprovechará la capacidad escolar instalada, en horarios y días en que no se presten los servicios educativos ordinarios.

1.4 Sistema educativo responsable y eficiente

Diagnóstico

Con el propósito de encauzar los esfuerzos necesarios para que la educación obligatoria a cargo del Estado cumpla con los fines que establece la Constitución, es necesario un sistema educativo responsable y eficiente. Por ello se hace indispensable introducir modificaciones relevantes a la organización, así como a las prácticas que tienen lugar tanto en el espacio en el que la autoridad ejerce su función de planeación y conducción de la educación, como en los centros escolares en donde tiene lugar el hecho educativo.

La Reforma Educativa

En el marco de la Reforma Educativa el papel de la autoridad deberá consistir, fundamentalmente, en organizar una administración abocada a la atención eficaz del plantel, que brinde a la escuela los recursos indispensables. Una administración cuya fortaleza y eficacia se puedan medir por la capacidad para estar oportunamente presente donde la necesidad educativa la reclama.

La autoridad también debe descargar a los planteles de tareas improductivas y, a cambio, dotarlos de las atribuciones que les permitan planear y organizar su trabajo, tomar decisiones y resolver por sí mismos un buen número de asuntos que hasta ahora han sido generadores de burocracia.

1.5 Sistema de Información y Gestión Escolar (SIGE)

Diagnóstico

En la práctica los procesos administrativos y los flujos de información en el sistema educativo siguen funcionando de manera tradicional, con escaso soporte en las tecnologías de la información y la comunicación. El resultado es que los procesos que siguen los registros y trámites son largos y costosos. Una parte importante de la energía del sistema educativo, en especial en la educación básica, se destina a tareas administrativas que podrían ser resueltas a más bajo costo y con mayor calidad.

Adicionalmente la información que se genera en el sistema suele quedar registrada en papel o en bases de datos aisladas que dificultan una adecuada gestión educativa, desde la escuela hasta las oficinas centrales. Quienes provén la información, en especial los directores de las escuelas y los supervisores, no se benefician de esa tarea pues la lógica es satisfacer las necesidades

REFORMA EDUCATIVA

de las áreas centrales, no de quienes tienen la responsabilidad directa con maestros y alumnos. Se requiere un sistema diferente, en el que la operación ordinaria deje registros en bases de datos integradas para explotar la información en beneficio de todos los participantes.

La Reforma Educativa

La reforma prevé la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa que permitirá reducir las cargas administrativas para los maestros y los directivos. Con este Sistema se busca lograr una comunicación fluida entre los directores de las escuelas y las autoridades educativas, aprovechando las tecnologías para mejorar el funcionamiento del aparato educativo.

Con el SIGE se promoverá el fortalecimiento de la autonomía de gestión en las escuelas. El Sistema concentrará la información requerida para apoyar a las escuelas y a las autoridades educativas en la realización de sus actividades cotidianas, y de manera particular, en las de control operativo y planeación educativa. Al reducir las cargas administrativas para maestros, directores y supervisores, estos podrán concentrar sus esfuerzos a las tareas técnico-pedagógicas. Además, el SIGE permitirá construir la memoria de los diferentes componentes del sistema educativo y con ello facilitar la tarea de todos quienes participan en el quehacer educativo.

II. DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS MAESTROS

2.1 El Servicio Profesional Docente

Diagnóstico

Para la sociedad mexicana es esencial que los profesionales de la educación, a cuyo cargo está la formación de los niños y jóvenes del país, cuenten con el pleno reconocimiento a su dignidad y tengan la certeza de la trascendencia que su labor representa.

Dentro de la realidad educativa de México no es válido ni justo atribuir a un solo factor —los docentes— los bajos resultados en el aprendizaje de los niños y jóvenes. No hay argumento que permita sostener esa tesis. El magisterio ha pedido una evaluación objetiva de los distintos factores que intervienen en la calidad de la educación. En lo que a ellos corresponde han demandado evaluaciones que consideren una valoración integral de su desempeño y, de manera particular, que atiendan a la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la docencia tiene lugar.

También ha sido indispensable reconocer la existencia de prácticas indebidas que han producido severos daños a la vocación docente, a la dignidad del maestro y al derecho de los mexicanos a recibir una educación de calidad.

Por ello la imperiosa necesidad de disponer de una estructura jurídica y una organización apropiada que aseguren que el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes y del personal con funciones de dirección y supervisión en la educación pública obligatoria, se produzcan mediante mecanismos que permitan acreditar las capacidades de los maestros, además de prever las condiciones y apoyos necesarios para favorecer su desarrollo profesional.

La Reforma Educativa

La reforma constitucional otorgó al Congreso Federal la facultad para establecer el Servicio Profesional Docente a partir de los objetivos siguientes:

- Institucionalizar el Servicio Profesional Docente, con el fin de contribuir a que la educación básica y media superior que imparte el Estado alcance los niveles de calidad a que los mexicanos tienen derecho y responder a una demanda que la sociedad ha expresado de muy diversas maneras, y
- Asegurar que el ingreso, la promoción el reconocimiento y la permanencia en el servicio se regulen conforme a mecanismos que permitan a los maestros acreditar sus conocimientos, aptitudes y capacidades.

La creación del Servicio Profesional Docente responde, precisamente, a la demanda de una evaluación justa y de opciones de formación continua y actualización pertinentes, que aseguren la dignificación de la profesión docente.

2.2 Ingreso

Diagnóstico

La adecuada selección de los docentes que ingresen al servicio es uno de los aspectos más relevantes para la calidad. Aunque con algunos avances, nuestro país no había puesto suficiente cuidado en este punto. Antes la ausencia de reglas que favorecieran el mérito, lo mismo podían ingresar al servicio docentes con las más altas calificaciones que otros que no resultaban idóneos para la función educativa.

Era frecuente que el ingreso al servicio se lograra mediante prácticas inaceptables como la compra o la herencia de plazas. El problema no era sólo que pudieran ingresar a la docencia personas sin vocación o preparación suficiente, sino que quedaban fuera otros con mayores méritos.

Por ello se hizo necesario que todo nuevo ingreso al magisterio evite la puerta falsa y transite por procedimientos transparentes que permitan acreditar ante la sociedad que, en cada caso, se trata de una persona poseedora de las cualidades indispensables para asumir tan delicada profesión.

La Reforma Educativa

Con la aplicación de la Reforma Educativa se recomponen las vías de acceso al magisterio para propiciar la incorporación de quienes se encuentren mejor preparados. De esta manera el Estado asume en toda su plenitud la obligación de responder a los alumnos y a sus padres por la responsabilidad y competencia profesional de los maestros a los que contrata para estar al frente de un salón de clase.

Con la Reforma Educativa el ingreso a la docencia deberá transitar por los concursos de oposición y, en consecuencia, por la demostración del mérito. En dichos concursos podrán participar

REFORMA EDUCATIVA

todas las personas que cumplan con el perfil y requisitos que establezca la convocatoria, sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional. De esta manera, en el ámbito de la educación básica, el perfil se abrirá a distintos tipos de formación a partir de septiembre de 2015, pero privilegiando el perfil pedagógico docente de los candidatos.

La Reforma Educativa precisa los términos y criterios conforme a los cuales se llevarán a cabo los concursos de oposición para el ingreso al servicio; en particular considera la introducción de nuevos instrumentos y etapas que permiten una valoración más completa de los candidatos. Quienes resulten seleccionados se incorporarán al servicio y durante un periodo de inducción de dos años recibirán los apoyos pertinentes para fortalecer sus capacidades, además de tener el acompañamiento de un tutor designado por la autoridad educativa.

A partir del ciclo escolar 2014-2015, todas las plazas de nuevo ingreso en la educación básica y la educación media superior serán asignadas mediante concurso de oposición.

2.3 Promoción

Diagnóstico

En lo que se refiere a la promoción, el anterior procedimiento formal preveía que los ascensos se otorgaran en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. Al no contar con un sistema de evaluación que permitiera medir de manera confiable los conocimientos y las aptitudes, las promociones con frecuencia se producían sólo en función de la edad de las personas. En otras ocasiones, la falta de un sistema de evaluación transparente permitía que en el proceso escalafonario ascendieran aquellos que tuvieran las relaciones apropiadas o que hubieran demostrado lealtades o méritos en ámbitos diferentes que el requerido para ser un buen director o supervisor.

El procedimiento para la asignación de puestos en todos los niveles del sistema no correspondía a un método que garantice que las personas que ocupen los cargos de dirección y supervisión sean las idóneas para esas funciones. Tampoco estimulaba a quienes desean ocupar esos cargos en razón de su mérito profesional.

La Reforma Educativa

Para la mejora escolar es central el papel de los directores y supervisores, ya que son los funcionarios que ejercen la responsabilidad de autoridad en el ámbito escolar.

La reforma prescribe nuevamente al mérito como el criterio central para el otorgamiento de las promociones a funciones de dirección y de supervisión a partir de concursos de oposición que deberán ser abiertos a todos los maestros. La antigüedad tendrá valor en la medida en que se demuestre en los concursos que la experiencia adquirida ha generado conocimientos y capacidades para ocupar un cargo de dirección o supervisión. La cercanía personal con quienes tienen la capacidad de decidir no tendrá ningún peso en las decisiones de promoción.

La reforma también regula promociones distintas a las previstas para cargos con funciones de dirección y de supervisión. Son importantes porque motivan al personal a un mejor desempeño

REFORMA EDUCATIVA

sin que para ello deba necesariamente cambiar de función. Estas otras promociones son las siguientes:

- Un programa de promoción que sustituye al de Carrera Magisterial y que se dará a conocer a más tardar el 31 de mayo del año 2015. La participación en este programa será voluntaria y los docentes tendrán la posibilidad de incorporarse si destacan en la evaluación de su desempeño. Los niveles ya logrados por los maestros en Carrera Magisterial están plenamente protegidos. Conforme a la Reforma Educativa, cuando un maestro desee obtener una promoción o un reconocimiento deberá acreditar su buen desempeño o participar, en igualdad de condiciones, en los concursos que se convoquen, sin que ello afecte sus derechos vigentes.
- Las funciones de asesoría técnica pedagógica. La Reforma Educativa establece que para un nombramiento definitivo en el desempeño de esas funciones el personal docente deberá ser seleccionado mediante concurso de oposición y en ningún caso podrán desempeñar funciones administrativas.
- La asignación de horas adicionales para docentes que no ocupan plaza de jornada. Esta promoción consiste en una mayor concentración de horas para un mismo maestro en el menor número de planteles y, preferentemente, en uno solo.

2.4 Reconocimiento

Diagnóstico

El reconocimiento de los maestros ha sido planteado por la profesión desde décadas atrás, en no pocas ocasiones como una cuestión declarativa, sin la posibilidad real de contar con las condiciones necesarias para alentar el buen desempeño de los maestros.

La Reforma Educativa

La nueva ley abre las posibilidades para que la profesión docente sea más atractiva, desafiante y reconozca los intereses y mérito de cada maestro. Quien destaque en el desempeño será objeto de reconocimiento mediante movimientos laterales como la tutoría, la coordinación de materias, la asesoría en apoyo a actividades de dirección a otras escuelas, y la asesoría técnica pedagógica, entre otras actividades que se realizan al interior de los centros escolares. Dichos movimientos serán temporales.

Estos reconocimientos implican la realización de funciones complementarias y en algunos casos un cambio de función, así como la entrega de estímulos económicos temporales o por única vez.

2.5 Permanencia

Diagnóstico

La permanencia en el servicio se encontraba desligada del desempeño mínimamente requerido para un docente. Adicionalmente, al no haber un adecuado registro de docentes con bajo desempeño no ha sido posible otorgarles los apoyos que requieren.

REFORMA EDUCATIVA

Si bien es claro que el concepto de permanencia debe proteger los intereses laborales del trabajador, resulta primordial que dicho concepto atienda a los requerimientos que corresponden a una educación de calidad. Hasta antes de la reforma, la permanencia quedaba sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones laborales de carácter genérico.

La Reforma Educativa

Conforme a la Reforma Educativa las autoridades deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado. Dicha evaluación será obligatoria y el INEE determinará su periodicidad.

El concepto de permanencia corresponde a la aplicación de una evaluación integral que permita conocer el nivel de desempeño y el cumplimiento de los requerimientos inherentes a la función que se realiza. En el caso de que sean detectadas insuficiencias, la ley prevé apoyos para cursar programas remediales y contempla dos oportunidades de evaluación adicionales para mostrar que se cumple con las condiciones para la permanencia.

Con el objeto de garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores de la educación, en materia de permanencia la Reforma Educativa contiene reglas con efectos diferenciados según se trate de personal de nuevo ingreso o de personal actualmente en servicio. La Reforma Educativa respeta los derechos laborales de los maestros. Ningún maestro que hoy esté en servicio podrá ser despedido, independientemente de sus resultados en las evaluaciones del desempeño.

2.6 La formación continua y el desarrollo profesional

Diagnóstico

El modelo de formación continua previo a la reforma privilegiaba los cursos que las autoridades educativas autorizaban. En este modelo prevalecía una fuerte falta de conexión entre los requerimientos de las escuelas, las necesidades de los maestros y el contenido de los cursos. Los maestros tenían casi nula capacidad para intervenir en el diseño de los cursos y escasa flexibilidad para elegir aquellos que cursarían.

Aun en el caso favorable en que los cursos fueran del interés del maestro, al no corresponder estos a una estrategia de la escuela, resultaba muy difícil que los aprendizajes adquiridos tuvieran un impacto en las prácticas educativas. Más pronto que tarde lo previsible era que los patrones dominantes en la escuela prevalecieran por encima de los aprendizajes de un maestro en lo individual.

La Reforma Educativa

La Reforma Educativa considera que el desempeño docente requiere de los estímulos y apoyos permanentes para realizarse en las mejores condiciones posibles. También establece para la autoridad obligaciones precisas que aseguran estos apoyos al magisterio. El avance del sistema educativo depende del avance profesional de sus maestros.

REFORMA EDUCATIVA

La Reforma Educativa impide que la autoridad obligue a los maestros a seguir cursos y cumplir con programas de formación continua que poco o nada tienen que ver con sus necesidades reales. En cambio, los programas combinarán el servicio de asistencia técnica en la escuela con cursos, investigaciones aplicadas y estudios de posgrado.

La reforma ha valorado la importancia de que sean los maestros, en su escuela, quienes se encuentren en condiciones de plantear, escoger y decidir aquel programa que mejor responda a sus deseos de superación y a los desafíos de cada centro educativo. En tal sentido, las autoridades educativas estimularán los proyectos pedagógicos y de desarrollo de la docencia que lleven a cabo las organizaciones profesionales de docentes.

La formación continua de los maestros tendrá mejores condiciones para llevarse a cabo en el modelo que ubica a la escuela al centro del sistema educativo y estimula el buen desempeño profesional.

III. EVALUACIÓN

3.1 El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

Diagnóstico

Bajo el marco legal anterior a la reforma, la SEP era la única autoridad para evaluar al Sistema Educativo. Como respuesta a las crecientes demandas sociales para crear un organismo independiente que llevara a cabo evaluaciones confiables del Sistema Educativo Nacional, en el año de 2002 se estableció el INEE como organismo que apoyaba a las autoridades en las evaluaciones escolares y en el diseño de programas y acciones educativas.

En el ámbito educativo se generó el consenso de que el Instituto debía ser fortalecido y transformado en un órgano con capacidad para actuar con autonomía en la toma de decisiones técnicas, relativas a la medición y evaluación de la educación. El propósito es que una instancia experta asuma un papel claro como órgano normativo nacional, que ofrezca información confiable y pertinente, y que, por la trascendencia de las funciones que desarrollará, adquiera la más alta jerarquía desde el ámbito constitucional e investido de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

La Reforma Educativa

El INEE constituye una nueva instancia del sistema educativo destinada a apoyarlo y fortalecerlo, a orientarlo en su esfuerzo continuo de superación. Dotado de autonomía constitucional, representa una ventaja para conocer mejor el funcionamiento de cada una de las partes de los sistemas de educación básica y de educación media superior. Las autoridades educativas contarán con una mejor orientación respecto de aquello que marcha adecuadamente y de lo que deba ser corregido.

La autonomía del INEE garantiza que en su actuación goce de la independencia necesaria para asegurar la confianza en los resultados de las evaluaciones que practique.

REFORMA EDUCATIVA

Desde el texto constitucional se precisa que corresponde al INEE evaluar la calidad, el desempeño y los resultados en la educación básica y media superior. Para ello deberá:

- a. Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo;
- b. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c. Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación.

El INEE debe ser garantía de imparcialidad y seriedad en las evaluaciones. Tendrá que hacerlas en función de los requerimientos del sistema educativo y habiendo recogido las propuestas que surjan de los actores de la educación, especialmente de los maestros. La solidez técnica del INEE llevó a que en la ley se le asignaran tan complejas y delicadas tareas como determinar los niveles mínimos para el ejercicio de la docencia y para los cargos con funciones de dirección y de supervisión.

3.2 El Sistema Nacional de Evaluación Educativa

Diagnóstico

En el pasado se constituyeron diversas instituciones y mecanismos de evaluación que hoy carecerían de la articulación necesaria para conducir al mejoramiento de las prácticas educativas. En consecuencia, fue necesario armonizar al conjunto del quehacer en materia de evaluación, de manera que sus elementos sean convergentes para generar información y bases que permitan el logro de la calidad de la educación que establece el Artículo 3o.

La Reforma Educativa

La evaluación por sí misma no mejora la calidad de la educación, pero es un instrumento de enorme valor para que esto pueda ocurrir. La evaluación tiene como principal propósito el mejoramiento de los procesos y resultados educativos. Debe también contribuir a identificar y dimensionar los problemas, así como a entender sus causas, y a proporcionar información útil para la toma de decisiones. En la Reforma Educativa, la evaluación es considerada un instrumento indispensable para mejorar y contar con bases objetivas para valorar el mérito y conocer las necesidades que deben ser atendidas.

Con la reforma se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad y confiere al INEE su coordinación.

Los propósitos del Sistema Nacional de Evaluación Educativa son:

- Establecer la efectiva coordinación de las autoridades educativas y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto establezcan;

REFORMA EDUCATIVA

- Formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa;
- 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 INEE, y
- Analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, y verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del propio Sistema Educativo.

Las tareas que el INEE lleve a cabo permitirán apreciar el desempeño de la autoridad y generar un orden en el desarrollo de la evaluación. En su calidad de máxima autoridad el Instituto tiene la capacidad para asegurar que se produzca ese orden.

3.3 Evaluaciones del magisterio transparentes, objetivas y justas

Diagnóstico

Las evaluaciones realizadas en el pasado cercano a los maestros consideraban como elemento central de su desempeño el aprovechamiento escolar de los alumnos, con base en los resultados de ENLACE. Esta prueba de ninguna manera representa el instrumento idóneo para medir el desempeño docente, pues considera solo algunos aspectos del aprendizaje de los alumnos, mediante respuestas de opción múltiple.

Adicionalmente, al utilizar ENLACE para medir el desempeño docente, no se sabe cuál es la contribución de cada maestro al resultado que presentan los alumnos. ENLACE no fue diseñado para estimar el valor añadido de cada docente al aprendizaje de sus alumnos.

Un problema más de haber utilizado ENLACE para la evaluación docente es que este valioso instrumento se desvirtuó. ENLACE fue una prueba útil para diagnosticar ciertos conocimientos de los alumnos, pero nunca estuvo diseñada para la evaluación docente.

Por otra parte, un sistema de evaluación constreñido a la uniformidad es injusto para medir las capacidades del desempeño del maestro. Una evaluación justa debe considerar el contexto demográfico, social y económico en el que se desarrolla la función docente.

La Reforma Educativa

La Reforma Educativa busca construir un sistema de evaluación más objetivo, equitativo y útil. Para ello toma en cuenta lo señalado por el magisterio en cuanto a la necesidad de contar con un sistema de evaluación que atienda a la gran diversidad de circunstancias y regiones en que la educación tiene lugar.

La necesidad de que la evaluación sea justa, objetiva y transparente condujo a la creación de un órgano constitucional autónomo con las más altas calificaciones técnicas para garantizar la calidad y la confiabilidad de las evaluaciones. El INEE tendrá que hacer las evaluaciones en función

de los requerimientos del sistema educativo y habiendo recogido las propuestas que surjan de los actores de la educación, especialmente de los maestros.

El énfasis en una primera etapa estará en identificar las capacidades que debe tener todo docente, en el entendido de que la forma concreta de ponerlas en práctica debe responder a la diversidad de circunstancias en que llevan a cabo su labor. El INEE está facultado para autorizar los parámetros e indicadores, de conformidad con los perfiles aprobados por la autoridad educativa; las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación, y los instrumentos para la evaluación y los perfiles de los evaluadores.

Esclarecer las cualidades que debe tener todo buen maestro permitirá definir criterios para la evaluación, así como los niveles de logro que distingan diferentes dominios de la profesión docente. Esta definición habrá de construirse mediante un proceso de consulta, reflexión y análisis con autoridades educativas, con diferentes actores interesados en la educación y, por supuesto, con los docentes que sirven en diferentes contextos y modalidades del sistema educativo.

IV. ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EQUIDAD E INCLUSIÓN

4.1 Gratuidad

Diagnóstico

Por mandato de la Constitución la educación que el Estado imparte ha sido gratuita de tiempo atrás. Sin embargo, no había disposiciones legales que precisaran el alcance de esa gratuidad.

Quizás ante el hecho deseado de que son cada vez más amplios los grupos de la población que acceden a la educación, han ido en aumento las quejas de padres de familia en relación con el cobro obligatorio de contraprestaciones en escuelas públicas que imparten educación básica o media superior. Tales cobros no son aceptables de forma alguna.

Por lo anterior se hizo necesario hacer precisiones adicionales en la ley para fortalecer la gratuidad de la educación pública.

La Reforma Educativa

La Reforma Educativa fortalece el principio de gratuidad de la educación pública. Para tal efecto se estableció lo siguiente:

1. Por disposición legal se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo. Dicha prohibición es expresa para:
 - La inscripción;
 - El acceso a la escuela;
 - La aplicación de evaluaciones o exámenes;

REFORMA EDUCATIVA

- La entrega de documentación a los educandos, y
 - En general, cuando se afecte en cualquier sentido la igualdad en el trato a los alumnos.
2. Si bien las donaciones o cuotas que los padres de familia realicen de manera voluntaria están permitidas, la ley es precisa en el sentido de que estarán sujetas a mecanismos de regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia.

4.2 Programas estratégicos

Diagnóstico

La tarea educativa debe beneficiar a todos los grupos de la población. Habrá que extender la cobertura para facilitar el acceso a la educación en todos los niveles. Extender la cobertura para facilitar el acceso es indispensable, pero no suficiente para el ejercicio pleno del derecho a la educación.

Si bien en nuestro país ha habido una atención permanente hacia los grupos en desventaja educativa, el énfasis no siempre ha sido suficientemente vigoroso. La educación inclusiva implica que la población en condiciones de vulnerabilidad deje de encontrarse desatendida o solo reciba un trato marginal en capítulos separados a los cuales se presta una pobre atención. Debe, en cambio, pasar a ubicarse entre los aspectos centrales que requieren la atención del Sistema Educativo.

La Reforma Educativa

El esfuerzo desplegado para elevar la calidad de la educación en todos los tipos y modalidades debe ir acompañado por los principios de equidad y de inclusión. El Estado debe comprometer mayores recursos y esfuerzos donde más se requieren, entendiendo que el carácter compensatorio del quehacer público demanda mayor atención para la población en condiciones de vulnerabilidad.

La Reforma Educativa pone especial énfasis en generar las situaciones y construir los contextos que permitan el acceso al Sistema Educativo de la población en condiciones de vulnerabilidad.

Asimismo debe considerarse que todavía hay planteles que carecen de la infraestructura, el mobiliario, el equipo, y los materiales educativos necesarios, así como de la asistencia técnica para alcanzar en los estudiantes logros de aprendizajes significativos y duraderos, y, en los profesores un desarrollo profesional centrado en la escuela. Por dichas razones la Reforma Educativa impulsa, entre otros, los programas siguientes:

- *Programa de Rehabilitación de Planteles Escolares “Escuelas Dignas”*, el cual pretende consolidar a la infraestructura escolar como parte fundamental de la educación pública.
- El Programa promueve el involucramiento de la comunidad escolar y el gobierno, en el mantenimiento de las condiciones físicas del plantel a largo plazo. Los planteles beneficiados serán aquellos que presenten mayores condiciones de rezago y serán atendidos hasta que sus con-

REFORMA EDUCATIVA

diciones físicas sean susceptibles a la certificación de “Escuela Digna” que emite el Gobierno de la República.

- *Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo*, que busca construir las condiciones para que en todas las escuelas de educación básica, especialmente en las más desfavorecidas, sea posible enseñar y aprender con calidad.
- *Programa Escuelas de Tiempo Completo*, que ofrece la posibilidad de ampliar el horario lectivo para que los alumnos más necesitados de refuerzos educativos puedan tener mejores oportunidades de aprender.
- *Programa de Inclusión y Alfabetización Digital*, que tiene el propósito de abatir una de las brechas de inequidad más notorias, el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación para ampliar horizontes y construir posibilidades de futuro, para los alumnos de quinto y sexto año de primaria.
- *Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa*, que en la educación básica tiene por objetivo contribuir a fortalecer las capacidades de las escuelas y servicios educativos que atienden a la niñez indígena, migrante, al alumnado con necesidades educativas especiales, priorizando a los alumnos con discapacidad y con aptitudes sobresalientes, así como a telesecundarias y escuelas unitarias y multigrado.
- En el ámbito de la educación media superior el Programa contribuirá a fortalecer los Centros de Atención a Estudiantes con Discapacidad mediante el otorgamiento de equipo informático.

En el marco de las Reforma Educativa también se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos para alumnos, en aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria, particularmente en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Por otra parte, se desplegarán estrategias que contemplen la diversidad cultural y lingüística, los requerimientos de la población con discapacidad y, en general, las barreras que impiden el acceso y la permanencia en la educación de las mujeres y de grupos vulnerables.

V. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

5.1 El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)

Diagnóstico

Los recursos destinados a la educación pública deben ser distribuidos de manera que se garantice el derecho de los mexicanos a recibir una educación básica de calidad.

REFORMA EDUCATIVA

La fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), prevista en la Ley de Coordinación Fiscal, se ha traducido en una pérdida progresiva de financiamiento federal para la gran mayoría de las entidades con mayores índices de marginación. Sin corregir dicha fórmula esta tendencia habría continuado por 10 años más; con ello, difícilmente habría habido manera de sostener la operación de los servicios en todo el país. Ello es contrario al principio de equidad en el acceso a una educación de calidad conforme a lo dispuesto en el Artículo 3°.

La Reforma Educativa

La Ley de Coordinación Fiscal fue reformada en diciembre de 2013 para crear el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) que sustituirá al FAEB a partir de enero de 2015. El FONE implicará una ampliación significativa del gasto para la educación básica: los estados que en vista de la actual fórmula del FAEB han sufrido pérdidas de aportaciones federales para la educación básica, en particular los de mayor marginación, las verán resarcidas, en tanto que aquellos que han obtenido ganancias con la fórmula del FAEB las conservarán.

De esta manera todos los estados, en especial los de mayores niveles de marginación, dispondrán de aportaciones federales para sostener y mejorar los servicios de educación básica.

5.2 Centralización del pago de la nómina

Diagnóstico

Una dificultad adicional causada por la actual fórmula del FAEB es que no considera a las plantillas del personal federalizado para el cálculo de los recursos aportados por la Federación a los estados. Al no existir este referente, no se puede verificar el buen uso del FAEB por parte de las entidades para el pago al personal federalizado.

En algunas entidades, la pérdida de este referente contribuyó a que se llevaran a cabo contrataciones o asignaciones de personal que no necesariamente han respondido a las necesidades del servicio. El resultado ha sido que el financiamiento federal no responde óptimamente a los requerimientos de una educación de calidad, además de que en diversas entidades se observan retrasos en los pagos al magisterio.

La Reforma Educativa

El Gobierno de la República conciliará con las autoridades estatales las plazas del personal federalizado de educación básica, así como los montos y conceptos de las remuneraciones correspondientes. Esta conciliación será la base para determinar el monto del FONE para cada entidad federativa. A partir de este registro, se asegurará que el Gobierno de la República aporte los recursos para pagar puntualmente los incrementos en salarios, prestaciones y otros conceptos que beneficien a los maestros y que respondan a las negociaciones salariales nacionales.

De acuerdo con las nuevas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, los gobiernos de los estados elaborarán cada nómina de acuerdo con el registro de plazas conciliado con el Gobierno de la República, incluyendo las actualizaciones que correspondan. El Gobierno de la República se

REFORMA EDUCATIVA

encargará de efectuar el pago al personal, de conformidad con la nómina preparada por los estados y con cargo a los recursos que estos tengan asignados en el FONE.

Este mecanismo de pagos es respetuoso de todos los derechos de los trabajadores e introduce el control necesario para el ordenamiento de las finanzas de la educación y el uso óptimo de los recursos de que esta dispone.

5.3 Presupuesto de las escuelas

Diagnóstico

Un aspecto más del financiamiento educativo que presenta problemas es la ausencia de mecanismos para que cada escuela reciba fondos públicos que le permitan disponer de un presupuesto propio. La escuela debe contar con recursos que reciba ordinariamente y que le permitan dar sustento material a las decisiones que va tomando.

Hasta ahora la gestión de apoyos para las escuelas ha requerido de trámites burocráticos que reclaman abundante tiempo de directores y supervisores y que con gran frecuencia no prosperan. Ese modelo de dotación de recursos es obsoleto, injusto e incompatible con el propósito de mejorar la calidad de la educación. Se requiere de nuevas formas de apoyo que aseguren a las escuelas los recursos públicos que son necesarios para su funcionamiento normal, sin verse obligadas a recurrir a las cuotas de los padres de familia.

La Reforma Educativa

Las reformas de 2013 al artículo 3o Constitucional y a la Ley General de Educación establecen el propósito de fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas. Para tal fin la Ley General de Educación señala que las escuelas administrarán en forma transparente y eficiente los recursos que reciban para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.

En 2014 fue autorizado un nuevo programa denominado Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. Cuenta con una dotación de 7,600 millones de pesos que equivalen a alrededor del dos por ciento del gasto federal en educación básica. Es la semilla que se requiere para comenzar un proceso que, de manera responsable y progresiva, vaya dotando a las escuelas públicas de un presupuesto propio.

En años próximos habrá que trabajar para la consolidación de este programa y que todas las escuelas públicas tengan un presupuesto asignado para su funcionamiento normal. En aras de la equidad, este presupuesto tendría que ser proporcionalmente más grande en las escuelas que atienden a la población que vive en condiciones de marginación.



MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

