



FORTALECIMIENTO DE
derechos,
AMPLIACIÓN DE
libertades



- ▶ Reforma Educativa
- ▶ Reforma en Materia de Transparencia
- ▶ Reforma en Materia de Combate a la Corrupción



SECCIÓN DE OBRAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FORTALECIMIENTO DE DERECHOS,
AMPLIACIÓN DE LIBERTADES

I

FORTALECIMIENTO de derechos, AMPLIACIÓN de libertades

I

REFORMA EDUCATIVA

REFORMA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

REFORMA EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Coordinadores

OTTO GRANADOS ROLDÁN

XIMENA PUENTE DE LA MORA

EBER OMAR BETANZOS TORRES



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2018

Primera edición electrónica (PDF), 2018

Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades. Tomo 1 / coord. de Otto Granados Roldán, Ximena Puente de la Mora, Eber Omar Betanzos Torres. — México : FCE, 2018
360 p. ; 21 × 14 cm — (Colec. Administración Pública. Ser. Reformas Estructurales)

ISBN 978-607-16-5873-9 (obra completa)

ISBN 978-607-16-5886-9 (tomo 1)

1. Derechos civiles — Leyes y legislación — México 2. Derechos civiles — Políticas públicas — México I. Granados Roldán, Otto, coord. II. Puente de la Mora, Ximena, coord. III. Betanzos Torres, Eber Omar, coord. IV. Ser.

LC JC599.M4

Dewey 347.0972 F647 Tomo1

D. R. © 2018, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México
www.fondodeculturaeconomica.com
Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
Tel. (55) 5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-16-5886-9 (impreso)

ISBN 978-607-16-5873-9 (obra completa)

ISBN 978-607-16-6085-5 (pdf)

ISBN 978-607-16-6080-0 (obra completa en pdf)

Hecho en México - *Made in Mexico*

Índice

<i>Siglarío</i>	9
---------------------------	---

REFORMA EDUCATIVA

1. Prólogo	15
2. La Reforma Educativa: su pertinencia, implementación y perspectivas	26
3. Reformar la escuela pública para el siglo XXI. Los desafíos para México	125

REFORMA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

1. Transparencia y acceso a la información	169
2. Reformas estructurales del siglo XXI. El caso de la transparencia y el acceso a la información.	176
3. Transparencia en el sector privado: la aplicación del principio de máxima publicidad	223

REFORMA EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

1. Prólogo	253
2. Ensayo sobre el Sistema Nacional Anticorrupción	260
3. La Convención de Mérida y la Reforma en Materia de Combate a la Corrupción en México	311

Siglarlo

- ANMEB (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica)
- APF (Administración Pública Federal)
- ASF (Auditoría Superior de la Federación)
- ATP (asesores técnicos pedagógicos)
- Banxico (Banco de México)
- CEMABE (Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial)
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas)
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)
- CIEN (Certificados de Infraestructura Educativa Nacional)
- Cisen (Centro de Investigación y Seguridad Nacional)
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos)
- CNPP (Código Nacional de Procedimientos Penales)
- CNTE (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación)
- CNUCC (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción)
- Cofece (Comisión Federal de Competencia Económica)
- Conafe (Consejo Nacional de Fomento Educativo)
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social)
- CPC (Comité de Participación Ciudadana)
- CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)
- CPF (Código Penal Federal)
- CTE (Consejos Técnicos Escolares)

ELSEN (Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional)

ETC (Escuelas de Tiempo Completo)

FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal)

FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples)

Fone (Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo)

GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional)

GECTI (Grupo de Estudios en internet, Comercio electrónico, Telecomunicaciones e Informática)

IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos)

IFE (Instituto Federal Electoral)

Ifetel (Instituto Federal de Telecomunicaciones)

IGIE (Iniciativa Global de Innovación Educativa)

IIIEPE (Instituto de Investigación, Innovación y Estudios de Posgrado para la Educación)

INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales)

INE (Instituto Nacional Electoral)

INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación)

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática)

INIFED (Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa)

ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado)

LCF (Ley de Coordinación Fiscal)

LFTAIPG (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental)

LGRA (Ley General de Responsabilidades Administrativas)

LGSNA (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción)

LGSPD (Ley General del Servicio Profesional Docente)

LOPGR (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República)

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)

OEA (Organización de Estados Americanos)

PAN (Partido Acción Nacional)

PAREB (Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica)

PAREIB (Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica)

PEC (Programa Escuelas de Calidad)

PED (Programa Escuelas Dignas)

PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación)

PGR (Procuraduría General de la República)

PIARE (Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo)

PISA (Program for International Student Assessment)

Planea (Plan Nacional para la Evaluación de los aprendizajes)

RIEB (Reforma Integral de la Educación Básica)

SAT (Servicio de Administración Tributaria)

SATE (Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela)

Secodam (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo)

SEP (Secretaría de Educación Pública)

SFP (Secretaría de la Función Pública)

Siedo (Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada)

SNA (Sistema Nacional Anticorrupción)

SNF (Sistema Nacional de Fiscalización)

SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación)

SPD (Servicio Profesional Docente)

StAR (Stolen Asset Recovery Initiative)

TALIS (Teaching and Learning International Survey)

TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación)

TIC (tecnologías de la información y la comunicación)

Tricoel (Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal)

Trife (Tribunal Federal Electoral)

UABC (Universidad Autónoma de Baja California)

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime/Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

REFORMA EDUCATIVA

OTTO GRANADOS ROLDÁN

Coordinador

Prólogo

OTTO GRANADOS ROLDÁN

En medio del ruido mediático, habitual en México en estos tiempos, y acentuado por la esquizofrenia de las llamadas redes sociales, ha sido muy oportuna y saludable la iniciativa del Fondo de Cultura Económica de lanzar, dentro de su colección Administración Pública, dos proyectos editoriales sobre las reformas estructurales emprendidas por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), con la finalidad de enriquecer, mediante diversos ejercicios analíticos bien documentados e informados, la conversación pública en torno a temas centrales para el desarrollo del país.

El primero de esos proyectos, abordado en 16 títulos por autores que, a un tiempo, son funcionarios públicos y especialistas en sus respectivos campos, pone el énfasis en divulgar y analizar el diseño, la formulación y la instrumentación de las distintas reformas; hace un balance de los logros obtenidos hasta ahora y traza algunos de los desafíos que tendrán en los próximos años. El segundo proyecto —del cual forma parte este texto dedicado a la Reforma Educativa— ha sido elaborado y escrito por expertos muy reconocidos también, pero con una perspectiva académica que pretende evaluar, desde su particular punto de vista, estas reformas. En resumen, ambas colecciones seguramente aportan una visión integral, distinta pero complementaria, de dichas reformas, con lo cual el lector podrá formarse su propio juicio.

Como es natural en un país de las dimensiones y características de México, todas las reformas estructurales han tenido,

aunque por razones diferentes, un alto nivel de complejidad política, técnica e institucional. La educativa no ha sido la excepción. Sin embargo, al tratarse de la política pública directamente más sensible para la sociedad, especialmente para los padres de familia, ha generado un elevado nivel de atención acompañado también por circunstancias históricas, de controversia y polémica.

Desde el punto de vista analítico, con la Reforma Educativa ha sucedido un fenómeno paradójico entre ciertos círculos. Por un lado, su valoración parece haber corrido por tres distintos carriles con enfoques o motivaciones muy específicas pero que, por otro, han dejado fuera, a mi juicio, lo más relevante, que es el examen objetivo de los avances concretos que la reforma ha conseguido y de los datos duros en que se fundamentan, los cuales explican, por mero contraste, su alta aprobación en las encuestas de opinión pública.

El primero de esos carriles tiene que ver con el abordaje desde una porción del mundo académico, en donde da la impresión de que las extensas cohortes de investigadores especializados, que por décadas se concentraron en reducir el problema de los malos resultados a la lógica corporativa que prevaleció largamente en la gobernanza del sistema educativo nacional, de pronto se quedaron sin materia (y sin litis) al producirse una reforma sistémica y estructural cuyos alcances superan con mucho los esfuerzos realizados desde la década de 1960; en otras palabras, critican recurrentemente la reforma —en especial si se quedaron fuera del sistema institucional de toma de decisiones— porque surgió por medio de un pacto legítimo entre el gobierno y los partidos, y no de *papers* ni de artículos arbitrados que, al final del día, se volvieron un *modus vivendi* pero no una política pública. El segundo es el que ha transcurrido por algunas de las, así llamadas, organizaciones de la sociedad civil, que encontraron en el tema educativo un camino casi salvífico de adquirir visibilidad, de posicionar sus diferentes agen-

das e intereses, y de presentarse ante sus públicos investidos con una rara noción de pureza (“el alma oculta de los ideales ascéticos”, diría Nietzsche) mediante el expediente de agraviar, frecuentemente de manera salvaje e injusta, al magisterio mexicano. Y el tercero es el que, relegando a los destinatarios finales y más importantes de una reforma educativa —los niños y jóvenes—, prefirieron coludirse con algunos de los grupos de interés magisteriales que causaron el fracaso previo y encontraron en ciertos componentes de la reforma un espacio de rentabilidad electoral para lucrar con la promesa de regresar precisamente al viejo sistema discrecional y corrupto sobre el que estuvo montada la gestión educativa.

Como es evidente, aunque por motivaciones propias de cada uno, esos tres enfoques incurrieron en una limitación importante —entender que la esencia de la política es dotar de sentido— y hacen por ello indispensable un análisis realista, documentado e informado de los supuestos conceptuales, los componentes, los progresos y las nuevas áreas de oportunidad de la Reforma Educativa mexicana, como el que proponen estos ensayos de Fernando Reimers y Carlos Mancera, dos autores con una amplia experiencia y prestigio académicos y profesionales, y un conocimiento muy fino de la educación internacional comparada.

Una de las virtudes del texto de Fernando Reimers, de la Universidad de Harvard, es que no se ocupa exclusivamente de temas que la tradición asocia con la calidad académica, como pueden ser los contenidos curriculares de las materias que forman parte de un plan de estudios. Empieza por destacar el crecimiento de matrícula escolar a nivel mundial para ilustrar cuántos cambios sufre el planeta gracias a la escolarización si se le compara con generaciones pasadas. El profesor Reimers invita a sus lectores a poner atención a otros aspectos cada vez más discutidos entre los especialistas, como el desarrollo de las habilidades socioemocionales, en la medida en que éstas parecen

tener un peso mayor no sólo en la formación curricular, sino, ahora crecientemente, en las *soft skills* exigidas por el mundo de la economía y el empleo —y, más aún, para el pleno desarrollo personal de los educandos—, entre las cuales destacan el liderazgo, la capacidad de trabajar en equipo, en ambientes y con personas muy heterogéneas, la aptitud para improvisar en condiciones adversas o la creatividad para encontrar soluciones nuevas a problemas viejos, lo que no siempre se aprende estudiando una materia u otra.

Y es que, como dice Reimers, reformar la educación es un problema más adaptativo que técnico. Por lo mismo, los cursos de actualización convencionales del siglo pasado resultan insuficientes para una adecuada profesionalización docente. Se requieren cambios de mentalidad y de actitud, así como nuevos modelos de evaluación. El nuevo modelo educativo mexicano cumple con esto, y el artículo de Reimers permite entender qué tan exitosamente se inscribe en la corriente internacional favorable a estas tendencias.

Desde luego, estas tendencias exigen también un enfoque novedoso para la Reforma Educativa mexicana. La reforma abrió espacios a fin de que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) consolide su papel como órgano constitucional autónomo y enriquezca con sus evaluaciones, lineamientos y directrices las políticas públicas en materia educativa. Reimers señala que la discusión pública y las resistencias que han encontrado algunos de los componentes de la reforma son saludables para una vida cívica democrática más intensa en México, lo que no sucede en sistemas autoritarios donde no hay espacio para disentir.

Ahora bien, el ensayo de Reimers se ocupa también de las que considera debilidades en la instrumentación de la Reforma Educativa mexicana. Destaca, por ejemplo, un énfasis insuficiente en los mecanismos de desarrollo de nuevas capacidades en los docentes y directivos, lo cual fue una carencia que efecti-

vamente se presentó al principio de la reforma y que su propia dinámica permitió atender en los años más recientes. Si bien en 2015 la oferta de capacitación de la SEP, como observa Reimers, no fue la óptima, en 2017 acompañó a 626 000 maestros y en 2018 previsiblemente alcanzará a 1 200 000 en todas sus líneas y modalidades de formación continua.

Más importante que la cantidad es saber si está dando resultados en el desempeño del docente. Los primeros indicios hacen suponer que sí; por ejemplo, en el caso de las evaluaciones del desempeño, la cantidad de docentes y técnicos docentes de educación básica “destacados”, que es la calificación más alta, se ha duplicado en las tres evaluaciones realizadas, y la de “insuficientes”, que es la más baja, se ha reducido en casi 8 puntos porcentuales en los dos primeros ciclos (2015-2017), con la excepción del siguiente ciclo, que nuevamente subió 3.3 puntos. Y en cuanto a directores y supervisores, las mejorías también están siendo, por regla general, consistentes en cada evaluación: los primeros muestran aumentos de 8.3% en el grupo de “destacados” y de 18.8% en el correspondiente a “buenos”; y en los segundos los “destacados” se mantuvieron prácticamente constantes, pero la escala de “buenos” se incrementó 13% en los últimos dos ciclos escolares.

Respecto de la mención que se hace sobre los desafíos en la formación inicial en las escuelas normales, por lo demás pertinente, recientemente se presentó la Estrategia de Fortalecimiento y Transformación, que producirá las condiciones adecuadas para que estas instituciones, a partir de ciertos cambios e innovaciones, mantengan su vigencia. Es el caso de las 16 licenciaturas que iniciarán cursos con una oferta educativa conveniente, alineada a los nuevos paradigmas educativos planteados en el nuevo modelo educativo, o el fortalecimiento de los cuerpos docentes de las normales con nuevas reglas de ingreso y promoción, la contratación de docentes de inglés con las mejores certificaciones, mejores esquemas de formación continua y de

promoción de la investigación, y el fomento a los intercambios nacionales e internacionales en los que se pretende alentar la participación de más docentes.

Finalmente, Fernando Reimers recuerda en su texto que no hay reformas de efecto inmediato ni medicamentos mágicos. Toda reforma es un tratamiento de largo plazo que, si se interrumpe, neutraliza, e incluso revierte, los primeros efectos positivos registrados en estos años. Es decir, si no hay continuidad en su aplicación por parte de los siguientes gobiernos, no se conseguirá el progreso deseado. Aquellos países de referencia por sus exitosas reformas educativas (Singapur, Corea del Sur, Finlandia) tienen una política educativa que no se interrumpe con los cambios de administración. En caso de interrumpirse el proceso reformista mexicano, la educación pública de nuestro país no alcanzará las metas y beneficios que requerimos para garantizar a la próxima generación una vida mejor.

Por su parte, Carlos Mancera, que ha sido un distinguido funcionario de la SEP, consultor en temas educativos que participó inicialmente en el diseño de la actual reforma y más tarde en su instrumentación, ofrece un panorama histórico más amplio del proceso reformista mexicano, desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, cuyo propósito principal era la descentralización del sistema educativo, con la finalidad de redistribuir hacia los gobiernos estatales tanto la responsabilidad de prestar el servicio educativo como la de asumir la relación laboral con los maestros de sus respectivas entidades.

Mancera procede a la revisión del concepto de equidad en la educación. No cree que pueda ser la misma definición que en el siglo xx, pues las metas de hoy son más altas o por lo menos distintas. No basta con garantizar cobertura o asistir un cierto número de años a la escuela. Se trata de lograr una educación que desarrolle a plenitud a los individuos y les permita una participación cívica semejante a lo que Guillermo O'Donnell

llamó “ciudadanía de alta intensidad”. Adicionalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya incluye la exigencia de garantizar “calidad” en la educación impartida.

Otras nociones conceptuales actualizadas por la reforma y que Mancera destaca en su análisis son las de flexibilidad y autonomía curricular. Suponen un avance significativo y consuman la transferencia de responsabilidades administrativas a centros de toma de decisión directamente alojados en las escuelas, es decir, en la comunidad escolar misma. Posiblemente algunos pueden interpretar esta innovación como un traslado de responsabilidad de las autoridades competentes respecto de las escuelas más desfavorecidas. No es así. Por un lado, la autonomía curricular supone precisamente la obligación de acompañamiento a las escuelas y la garantía de que dispondrán de recursos propios para administrarse, y, por otro, reconoce que es posible generar cambios desde el corazón mismo del sistema, que es la escuela.

Y es que otro de los avances, resultado de la reforma, es la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (Fone), no sólo para poner gradualmente en orden la distribución de recursos financieros en todo el sistema educativo federal, sino también para que exista mayor transparencia y eficiencia. Dicha asignación de recursos se correspondería con fórmulas específicas asociadas al número de alumnos y a un fondo compensatorio que consideraría el nivel de necesidad de la población en función de los grados de desventaja económica. En contrapartida, Mancera expresa que

sin duda es una ventaja poder disponer de esos recursos desde hoy, pero no puede ignorarse que, a menos que en el futuro el Congreso disponga modificadores a la Ley de Coordinación Fiscal para aumentar los recursos del FAM, los flujos que los estados recibirían se verían disminuidos por la afectación de una parte de estas aportaciones para el pago de sus certificados y sus correspondientes intereses.

Si bien no está claro que automáticamente los recursos de los estados se vean disminuidos de esa forma, como sugiere este autor, entre otras cosas por el desorden imperante en buena parte de las finanzas públicas estatales, sí apunta hacia la necesidad de fortalecer esquemas de asignación de recursos a las escuelas para que sean ejercidos con autonomía y con esquemas claros de rendición de cuentas. Así se ha planteado en programas como el de la Reforma Educativa. Los mecanismos de financiamiento no deben formularse únicamente con un sentido compensatorio. Éstos deberán seguirse rediseñando, de modo que simultáneamente a su asignación bajo el criterio de equidad incentiven la mejora de las condiciones de aprendizaje y de los resultados educativos y, a su vez, recompensen los avances. Ésta es una innovación que puede ser sumamente relevante al introducir nuevos esquemas de incentivos positivos, tanto para la competencia interestatal como para una distribución más eficaz, en los casos de entidades de mayor rezago que estén haciendo esfuerzos para mejorar.

Sería conveniente también, como sugiere Mancera, crear mecanismos de estímulo al ahorro en las entidades federativas con la finalidad de que los recursos excedentes puedan reinvertirse después o guardarse para emergencias y circunstancias similares; es decir, crear ganancias educativas para quienes lleven a cabo una administración apropiada de su personal educativo.

Había necesidad de ciertos ajustes para algunos problemas que se presentaron en la implementación; por ejemplo, en la aplicación de las evaluaciones a maestros en zonas apartadas o bien ante la idea de que faltaba mayor contextualización. Es verdad que en un primer ejercicio los docentes se vieron obligados a viajar a lugares que estaban lejos de su comunidad, así como a quedarse varias horas frente a una computadora para contestar la prueba, que es sólo uno de los componentes de la evaluación de desempeño, y enfrentarse a una experiencia inédita para ellos. Sin embargo, aun cuando esta percepción fue

correcta para momentos y entidades muy específicas, no definió el proceso ni explica suficientemente la oposición de algunos grupos magisteriales a la reforma. Lo que en todo caso ayuda a entender las reacciones iniciales es, por un lado, que el magisterio, por regla general, estaba habituado en su ejercicio profesional a otro tipo de prácticas, más predecibles y por ende más estables, que ésta era novedosa casi por completo y que además tenía consecuencias positivas desde el punto de vista salarial y de mayor exigencia desde el punto de vista laboral, si el docente caía dentro de los supuestos que marca la Ley General del Servicio Profesional Docente. Pero, por otro, tanto algunos de los diseñadores originales de ciertos aspectos técnicos de la reforma como determinadas autoridades involucradas en las entidades federativas o en el INEE, relativamente poco acostumbradas a tensiones fuera de lo habitual en el pasado, se intranquilizaron en exceso ante expresiones estridentes —por lo demás muy normales en política, sobre todo si ésta altera el *statu quo*— y, en el extremo, quizá empezaron a dudar de su propia creación. La posición de la SEP, en cambio, fue muy clara: una cosa era identificar las áreas de mejora en los aspectos técnicos y psicométricos de las evaluaciones y en su organización logística, y otra, muy distinta, modificar los principios conceptuales, normativos y sistémicos en que se fundó esta variable concreta de la reforma.

Un aspecto más que, en opinión de Mancera, ocasionó confusión fue la postergación de la presentación del nuevo modelo educativo. Si bien es comprensible esta impresión, en un arreglo institucional y corporativo como el que por largo tiempo prevaleció en la gobernanza del sistema educativo mexicano, probablemente único en el mundo, la lógica de instrumentación de la reforma tenía que reconocer inevitablemente los aspectos políticos. En otras palabras, el Estado mexicano había perdido, desde la segunda mitad de la década de 1980, la rectoría del sistema educativo, por lo que, antes de proceder a

la elaboración de un modelo que no iba a poder instrumentarse, era necesario recuperar la conducción de la gestión y de las instituciones responsables. Las condiciones y las características de la colonización de la SEP, y de buena parte de las dependencias educativas estatales, llegaron a niveles inconcebibles en prácticamente todas las decisiones de la política y de la administración educativas. Dicho con propiedad: en el pasado la orientación de la política educativa fue básicamente hacer lo posible; la reforma de 2013, en cambio, se propuso hacer posible lo necesario.

Así, una vez recuperado el control del proceso, era posible empezar a trabajar en el producto, es decir, en la elaboración de un modelo que ahora sí tendría condiciones para ponerse en marcha. El nuevo modelo educativo se presentó públicamente en 2017, como resultado de un gran trabajo que contó con la participación de maestros, académicos, padres de familia, autoridades y la sociedad civil. Además, los nuevos planes y programas de estudio que se derivan de él habrán de iniciar en su primera etapa en el ciclo escolar 2018-2019 junto con los nuevos libros de texto y la nueva generación de materiales educativos.

En suma, en los ensayos que integran esta sección el lector concluirá con una perspectiva muy rica no sólo de la Reforma Educativa, sino, en general, del sistema educativo mexicano. Tendrá elementos para evaluar la formulación e instrumentación de la que probablemente sea la mayor reforma desde el Plan de Once Años de Jaime Torres Bodet.

La interpretación de ambos expertos es equilibrada. Reconocen avances y señalan insuficiencias, ambos abiertos a la coincidencia y a la diferencia. Hay una vocación de entendimiento, pero especialmente una preocupación y un compromiso personal con la causa educativa dirigidos hacia el éxito del esfuerzo reformista.

Si, como es deseable, su instrumentación continúa, la Reforma Educativa incidirá, entre otras cosas, en tener mejores escuelas, mejores maestros, mejores contenidos y mejores logros de aprendizaje, todo lo cual no es un fin en sí mismo, sino el medio para dotar a los niños y jóvenes de mucho mejores herramientas para su desarrollo humano, su movilidad social y económica, y la promesa de una vida donde cada ciudadano sea capaz de adaptarse con éxito a un mundo en evolución constante.

La Reforma Educativa: su pertinencia, implementación y perspectivas

CARLOS MANCERA CORCUERA

PRESENTACIÓN

Existe un amplio consenso social en cuanto a que la educación debe transformarse para preparar a nuestros niños y jóvenes para los desafíos del siglo **xxi**. Las soluciones para la educación del siglo **xx** ya no son suficientes para los retos de la actualidad. Hoy se espera que el sistema educativo ponga mayor énfasis en la inclusión, la convivencia, el respeto a los derechos humanos, la formación personal, la creatividad y, por supuesto, en el desarrollo de las capacidades cognitivas que exige el siglo **xxi**, como el aprender a aprender, el pensamiento crítico y la interpretación de fenómenos complejos.

La Reforma Educativa impulsada a partir del año 2012 aprovecha los resultados de la experiencia, la observación, la reflexión y el análisis practicado a lo largo de décadas por educadores y especialistas en la materia, quienes han vivido y estudiado las fortalezas y debilidades de nuestro sistema educativo. Sus propuestas han partido de ese conocimiento y del avance científico aplicado a la educación.

En ciertos aspectos la reforma en curso es la continuación de reformas anteriores. Especialmente importante fue el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que posibilitó la descentralización del sistema educativo en 1992. No obstante, no es éste el único antecedente relevante: si bien el Acuerdo Nacional resalta por los cambios que introdujo en la organización del sistema educativo, otras reformas también han

sido de importancia por los avances que impulsaron y por la experiencia que significaron, aun cuando algunas pudieran no haber sido adecuadas para resolver los problemas que se propusieron solucionar.

Esta confluencia de nuevos retos, conocimiento adquirido y avances y experiencias de reformas anteriores llevó a que a partir de diciembre de 2012 se pudieran dar pasos de largo alcance para el mejoramiento de la educación en el país. No es exagerado afirmar que las dimensiones de la reforma la convierten en un parteaguas en la historia de la educación nacional.

Ésta es una reforma de mayor profundidad que las anteriores porque se propone, a partir de la Constitución, realizar transformaciones aplicables a los diversos componentes del sistema educativo, necesarias para hacer posibles los aprendizajes del siglo *xxi*. Este tipo de aprendizajes no se podría lograr con un sistema educativo altamente prescriptivo y burocrático que tiende a favorecer aprendizajes de tipo repetitivo y acrítico, que pudieron haber sido útiles en el pasado pero que ya no lo son hoy. Los aprendizajes que son propios de la sociedad del conocimiento —en la entrada de la llamada cuarta revolución industrial— exigen un sistema educativo diferente, que aliente la creatividad, la discusión informada, la búsqueda e interpretación de información, la convivencia entre grupos diversos y otros aprendizajes que difícilmente se logran cuando el sistema educativo está concebido y funciona para repetir instrucciones. Los maestros y alumnos en las escuelas requieren de espacios para tomar iniciativas que liberen el espíritu creativo; las escuelas no pueden ser el último eslabón de la cadena burocrática ni de espacios en que se repiten contenidos curriculares altamente prescriptivos, y menos todavía, como a veces sucede, de intereses que nada tienen que ver con el fin de lograr una mejor educación. El modelo educativo con una organización rígida de tipo vertical, que homogeneizó la educación e hizo posible la expansión de la cobertura en el siglo *xx*, ha quedado rebasado.

La Reforma Educativa parte de un compromiso profundo con la educación en general, pero particularmente con la que imparte el Estado: asume el propósito de beneficiar a todos los sectores de la población respecto de las exigencias que el siglo XXI nos plantea.

La reforma se sustenta en modificaciones constitucionales y legales, así como en la organización del sistema educativo y el planteamiento pedagógico que están plasmados en el Nuevo Modelo Educativo. Los trazos de la reforma que le dan su carácter de largo plazo están contenidos en la Constitución y en tres leyes secundarias. Los cambios constitucionales plantean el derecho a una educación de calidad y señalan que la equidad educativa es un factor esencial en la búsqueda de la igualdad social. Asimismo, introducen el mérito profesional como criterio de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento del magisterio; crean el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; otorgan autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), e incorporan la autonomía de gestión de las escuelas como un aspecto fundamental en una nueva articulación del sistema educativo en la que la escuela debe quedar al centro del sistema.

Estos cambios a la Constitución recibieron un sólido respaldo político que fue expresado en la aprobación de estas reformas por una amplia mayoría de legisladores al Congreso de la Unión en diciembre de 2012 y después por la mayoría de las legislaturas de los estados. Las reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en febrero de 2013. Posteriormente, el Congreso de la Unión legisló para reglamentar las nuevas disposiciones constitucionales. En tal virtud, en septiembre de 2013 aprobó la Ley General del Servicio Profesional Docente¹ y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de

¹ Presidencia de la República, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, *Diario Oficial de la Federación*, Segob, México, 2013.

la Educación, así como diversas modificaciones a la Ley General de Educación.

La necesidad impostergable de transformar el sistema educativo en México explica el apoyo social y político que recibieron las reformas constitucionales y los cambios a la legislación. Como se ha señalado, en las décadas anteriores se fue construyendo un amplio consenso sobre la identificación de los problemas que enfrentaba la educación en el país y las vías indispensables para producir las transformaciones necesarias. No se explica de otro modo que ésta haya sido la primera de las reformas anunciadas y procesadas en el marco del Pacto por México.

Si bien la reforma recibió un amplio respaldo político y de importantes grupos sociales, debe señalarse que también hubo críticas. La oposición principal se ubicó entre grupos de maestros que consideraron que los cambios afectarían su estabilidad laboral. Es cierto que —con propósitos eminentemente educativos— la reforma toca aspectos laborales con el fin de que el ingreso, la promoción y el reconocimiento de los maestros estén basados en el mérito. Asimismo, introduce la exigencia de un nivel mínimo en el desempeño para la permanencia en el servicio docente. Estos ajustes, aunque polémicos y políticamente complejos y delicados, fueron considerados necesarios en la búsqueda del objetivo superior de hacer real el derecho de los niños a una educación de calidad.

Como parte de la Reforma Educativa y a efecto de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación, el Congreso de la Unión dispuso la obligación para las autoridades educativas de revisar el Modelo Educativo en su conjunto. Esta revisión condujo a un amplio ejercicio de consulta y retroalimentación con maestros, escuelas, padres de familia, investigadores educativos y otros grupos sociales, lo cual enriqueció la propuesta original. Este ejercicio resultó de la mayor importancia para contar con el actual modelo que permite organizar y relacionar todos los distintos elementos del