

Revista de Administración Pública

La Reforma Educativa

Emilio Chuayffet Chemor*

I.- Introducción: Educación y gobernanza

Si bien los diversos autores y estudiosos de la Ciencia de la Administración Pública no se han puesto de acuerdo en la definición del término de gobernanza, lo cierto es que su análisis nos refiere a los procesos de cambio en el Estado y su entorno. Hablar de gobernanza implica necesariamente una descripción de instituciones, reglas y normas por medio de las cuales se desarrollan y aplican políticas, y se exige la rendición de cuentas. En este sentido, su reforma involucra en sentido lato, cambiar las reglas del juego, es decir, modificar los procesos mediante los que se toman y ejecutan decisiones en nombre de los miembros de una organización o una sociedad.¹

Como lo ha expresado Joan Subirats², si hablamos de educación y de gobernanza, hemos de defender una concepción de la formación más vinculada al servicio público, es decir, un conjunto de políticas que tienen como fin último la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía.

Por otra parte, la UNESCO³ ha dicho que para comprender la importancia de la buena gobernanza en cuanto a la enseñanza, basta con considerar la alternativa; la mala gobernanza deja a padres y comunidades frente a un sistema educativo que no responde a sus necesidades: niños en las aulas, pero carentes del material didáctico más elemental y a cargo de docentes

* Secretario de Educación Pública.

¹ Rodrik, Dani, "Thinking about governance" en, FUKUYAMA, Francis et al, *Governance, Growth and Development Decision-Making*, Washington, DC, Banco Mundial, 2008, págs. 17–24.

² Subiratas, Joan, "Gobernanza y educación" en *Educación y Vida urbana*, 20 años de ciudades educadoras, Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, Barcelona, 2009, págs. 227-240.

³ "Superar la desigualdad: Por qué es importante la gobernanza", Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. UNESCO, 2009.

sin formación ni motivación, incapaces de mejorar el aprovechamiento escolar. Por tanto, la buena gobernanza implica no sólo transparencia y rendición de cuentas, sino un verdadero compromiso con la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

La situación de la educación en México presenta claroscuros. Tenemos fortalezas que nos llenan de orgullo, como una cobertura total en educación primaria, o los índices más altos de entrega gratuita de libros de texto en el mundo, con una cifra de 238 millones de ejemplares por ciclo escolar.

Sin embargo, también tenemos debilidades. Al inicio de esta administración había 5.2 millones de analfabetas y 10.1 millones más de analfabetas funcionales, una suma total de 15.3 millones en un país de 112 millones de habitantes.

Asimismo, los enormes esfuerzos realizados para ampliar la cobertura en todos los niveles, se veían contrarrestados por elevados índices de abandono escolar. A esta situación se añadían la insuficiente profesionalización del personal docente, rezagos y deterioros en la infraestructura escolar, baja calidad y marcadas diferencias en el acceso a la educación, en específico para la población con más bajos ingresos del país.

Este escenario no podía continuar. Por tal motivo, el Presidente Peña Nieto determinó que la educación debía ser una prioridad en la agenda pública e impulsó una reforma en la materia, la cual consta de modificaciones constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, así como de reformas a la Ley General de Educación, y la expedición, en septiembre de ese mismo año, de dos nuevos ordenamientos: la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

II.- El contenido de la reforma educativa

Para poder entender a cabalidad la reforma educativa debemos tomar en cuenta que todo sistema, para considerarse completo, debe contar con normas de diferente estructura, de acuerdo con el jurista italiano Norberto Bobbio.⁴

Desde hace medio siglo se ha insistido en que debe distinguirse entre normas con estructura de valor, de principio y de regla, como una de las claves hermenéuticas de todo sistema.⁵

⁴ Bobbio, Norberto, *Il positivismo giuridico*, Turín, 1961.

⁵ Prieto Sanchís, Luis, "Prólogo", en García Figueroa, Alfonso, *Principios y positivismo jurídico. El no positivismo principialista en las teorías de Ronald Dworkin y Robert Alexy*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, págs. 17-20.

Los valores son normas que indican los objetivos generales que todo el sistema debe alcanzar de forma obligatoria. Con los principios el sistema se concreta un poco más, condensando en una expresión sencilla un conjunto de actuaciones imperiosas que deben realizarse para cumplir con los valores. Finalmente, las reglas son normas que obligan a conductas determinadas e imponen consecuencias jurídicas.

De acuerdo con esta idea, las reglas son normas de primer grado, los principios de segundo grado y los valores de tercer grado, como ha escrito Robert Alexy.⁶ Esta gradación no depende de su obligatoriedad, sino de su abstracción y de la labor interpretativa que cada una exige.⁷

Las reglas deben aplicarse a la luz de los principios que los rigen, mismos que pueden ofrecer soluciones en los casos no expresamente regulados. Los principios, por su parte, deben completarse y entenderse conforme a los valores que desarrollan.

Bajo esta distinción, abordaré la reforma educativa con un método deductivo, iniciando con los valores, pasando por los principios y llegando a las reglas, para lograr el cabal entendimiento de esta modificación a la educación mexicana.

1.- El valor de la reforma educativa

El valor más importante que inspira y obliga a la reforma educativa mexicana es el interés superior de la infancia.

La Declaración de los Derechos del Niño, aprobada en 1959 y que constituye el antecedente directo de la convención en la materia, menciona en su numeral siete que el “interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación”.⁸

Conviene advertir que de acuerdo con el artículo 4º de la Constitución mexicana, las autoridades administrativas y los órganos legislativos deben tener una consideración primordial al interés superior de la infancia.

⁶ Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993, p. 16.

⁷ Vigo, Rodolfo, *Los principios jurídicos*, Buenos Aires, Depalma, 2000, p. 11.

⁸ Textualmente dice: “Principio 7. El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.”

Al respecto, el 29 de mayo de 2013, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas aclaró que el interés superior es un concepto triple:

- a) Es un derecho sustantivo del niño que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y se tenga en cuenta, al tomar una decisión.
- b) Es un principio jurídico fundamental, ya que si una disposición admite más de una interpretación, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este interés superior.
- c) Es una norma de procedimiento, pues todo proceso que involucre a un menor deberá incluir una estimación de las repercusiones, tanto positivas como negativas.

En suma, el interés superior de la infancia es un valor que se coloca en la cúspide del sistema educativo mexicano, por lo que ante la duda en cualquier colisión de derechos, jueces, autoridades educativas, administrativas y la sociedad en su conjunto, están obligadas a interpretar la controversia, siempre velando por lo que más y mejor beneficie a los menores. La gobernanza del modelo educativo se armoniza en torno a dicho valor, propiciando la conjunción necesaria que la haga plenamente efectiva.

2.- Los principios rectores de la reforma

Una vez que hemos expuesto a grandes rasgos el valor del interés superior de la infancia que inspira la reforma educativa, corresponde ahora analizar los principios que la animan: calidad, equidad, y rectoría estatal.

a) Calidad

La reforma constitucional determina que toda la educación que se imparta debe ser de calidad, la cual es una verdadera norma jurídica llamada a regir en todos los procesos de enseñanza de México, expresada con estructura de principio, que considera una variedad de situaciones que deben ser constantemente mejoradas para hacer efectivo el derecho a la educación.

El principio de calidad es una concreción del valor de la reforma: sólo con una mejor y efectiva educación puede velarse por el interés superior de la infancia. Éste no es un concepto abstracto sino, como menciona el profesor Alexy, un mandato de optimización.⁹ Pese a no tener una estructura disyuntiva, es una verdadera norma jurídica que debe ser cumplida.

⁹ Alexy, *op. cit.* p. 86.

A partir de febrero de 2013 existe un estándar jurídico mínimo y exigible que debe tener todo servicio educativo: el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.¹⁰ Es una obligación que tenemos los funcionarios educativos del país que no se concreta de una sola forma, sino que exige una innovación constante en la gestión administrativa para hacer eficiente y eficaz este principio.

En este sentido, es definida por la legislación mexicana como “la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad”.¹¹

Es importante resaltar que el principio de calidad tiene una naturaleza intrínsecamente relacional, es decir, coloca de forma inmediata al modelo educativo frente a las necesidades de sus destinatarios en una medida de pertinencia. Así, la sociedad y el mercado son factores clave para la integración y caracterización de la calidad, haciéndola medible y por lo tanto eficaz.

b) Equidad educativa

En segundo lugar se encuentra la equidad, virtud soberana de la democracia como la denominara el jurista Ronald Dworkin, que atribuye a los poderes públicos la tarea de promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y de los grupos sea real y efectiva.

La Organización de las Naciones Unidas ha señalado que el concepto de educación inclusiva se basa en el derecho de todos los alumnos a recibir una instrucción que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje, enriquezca sus vidas y procure el desarrollo del potencial de cada persona, erradicando toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual.

c) Rectoría estatal

No puede cumplirse con el interés superior de la infancia si el Estado no es el conductor de la educación. Debemos recordar que en los últimos años se ha modificado su papel, pues a sus funciones primordiales de satisfacción de las necesidades esenciales de defensa nacional y mantenimiento de la seguridad pública, se han añadido las de cumplir con las aspiraciones de bienestar de sus ciudadanos.

¹⁰ Textualmente dispone: “Artículo 3º [...]II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: [...] d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.”

¹¹ Artículo 8, fracción IV de la Ley General de Educación.

El concepto de rectoría equivale a la función misma de gobernar la actividad educativa nacional. En suma, el Estado es responsable de planear, conducir, coordinar y orientar la estrategia global del desarrollo social.

Dicho concepto no soslaya la importancia de otros actores de la dinámica social como son los padres de familia, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y los organismos empresariales. La rectoría del Estado se debe entender siempre en un contexto de gobernanza, donde se armonice el papel de cada sector en torno a los valores y principios del modelo educativo, abonando a su legitimidad y eficacia plena.

3.- Las reglas de la reforma educativa

Para hacer efectivos el valor y los principios antes mencionados, se establecieron tres sistemas de reglas a nivel constitucional, que se concretaron en las reformas a la legislación secundaria. Los sistemas creados son la evaluación, el servicio profesional docente, así como un sistema de instrumentos específicos para mejorar las condiciones de enseñanza.

a) La evaluación educativa

El primer sistema de reglas de la reforma es la evaluación. Si queremos mejorar el sistema educativo mexicano, necesitamos saber con objetividad cuáles son sus fortalezas y debilidades.

En la reforma se dispuso la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que se encuentra coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, existente desde el año 2002, al que se transformó en un organismo constitucional autónomo según la denominación de Santi Romano,¹² constituyéndose así en la máxima instancia en materia de evaluación en el país.

Ese Instituto es encabezado por una Junta de Gobierno compuesta por cinco integrantes, mismos que nombró el Senado de la República entre las ternas que al efecto propuso el Ejecutivo Federal en abril del año pasado.

En la legislación secundaria se precisa que este Instituto es la cabeza del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el cual está conformado por el propio Instituto, las autoridades educativas, y una Conferencia integrada por la Junta de Gobierno del Instituto, representantes de la Secretaría de Educación Pública, así como los titulares de secretarías de algunos estados, y que tiene como finalidad intercambiar información y experiencias relativas a la evaluación educativa.

¹² Romano, Santi, "Nozione e natura degli organi costituzionali dello stato", *Scritti Minori*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1950, pp. 1-40.

En noviembre pasado se instaló esa Conferencia, que permitirá la participación de todas las regiones y el intercambio de información y experiencias para lograr una verdadera hermenéutica colectiva, propia de toda evaluación educativa.

b) El servicio profesional docente

En segundo término se estableció desde la constitución un servicio profesional docente. Hasta antes de la reforma, criterios vagos y costumbres arraigadas regulaban el acceso, permanencia y promoción de los docentes. Además, los maestros no contaban con un marco que les otorgara certeza y posibilidades de desarrollo profesional en su ámbito laboral.

En un estudio dirigido por la doctora Mona Mourshed¹³ se concluyó que los sistemas educativos con más alto desempeño en el mundo, si bien eran notablemente distintos en términos de estructura y contexto, coincidían en conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia, además de capacitarlas hasta convertirlas en instructores eficientes.

Bajo estos presupuestos, se estableció que la evaluación es la única forma de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente, siendo nulos de pleno derecho los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.

Debe destacarse que esta ley, más que un examen, prevé un proceso en el que se analizarán aspectos como la planeación, la forma de enseñar, el rendimiento de los alumnos, el ambiente en el aula, la colaboración con el resto de la escuela, y la relación con padres de familia, entre otros muchos componentes, pues estimamos que deben tomarse en cuenta las particularidades en las que cada maestro presta sus servicios.

Debo destacar que el 14 de noviembre del año pasado se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Presidencial por medio del cual se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, un organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones que corresponden a la dependencia a mi cargo en materia del Servicio Profesional Docente.

c) Instrumentos para mejorar las condiciones de enseñanza

Finalmente, se encuentra un sistema de reglas que podemos agrupar como instrumentos que ayudan a mejorar las condiciones de enseñanza.

¹³ Mourshed, Mona *et al*, *How the world's most improved school systems keep getting better*, McKinsey's&Company, 2010.

Entre ellas, podemos mencionar a las Escuelas de Tiempo Completo. La jornada escolar en escuelas públicas de educación básica era de cuatro horas y media, en el caso de primaria, y seis en secundaria. Con la reforma se busca establecer en forma paulatina jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, a fin de aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural.

La reforma prohíbe la venta de alimentos poco nutritivos en las escuelas y, además, en los planteles que sean de tiempo completo y que se encuentren en zonas de alta marginación se han definido esquemas para el suministro de alimentos.

Diversos estudios han demostrado la relación que existe entre las instalaciones adecuadas y el logro del aprendizaje. Como prometió el Presidente de la República desde que era candidato en su campaña electoral, hemos arrancado el Programa de Escuelas Dignas, con el que pretendemos que todas las escuelas tengan luz, agua, baños, mobiliario e instalaciones en buen estado.

Otra medida que se estableció en la reforma es la autonomía de gestión de las escuelas, trasladando una serie de decisiones a cada plantel, sobre todo las referidas a problemas de operación básicos.¹⁴ El objetivo es poner a la escuela en el centro, dando más importancia al proceso de aprendizaje que a las funciones administrativas.

El principio de participación social ha llevado a que en el ámbito administrativo creáramos los Consejos Técnicos Escolares, que buscan ser espacios de intercambio de experiencias entre maestros y directivos, así como instrumentos de apoyo del director para la toma de decisiones.

Para mejorar las condiciones de enseñanza también se dispuso la creación de un Sistema de Información y Gestión Escolar. Con este propósito, el artículo Quinto Transitorio, fracción I, de la reforma constitucional determinó que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía levantara un censo en 2013 sobre el número de escuelas, maestros y alumnos, que permitiera a las autoridades tomar decisiones a partir de una sola base de datos común y confiable.

III. La implementación de la reforma

La reforma educativa no se agota con esas modificaciones constitucionales y legales, pues se trata de un proceso vivo y de largo plazo que tenemos que construir todos los días.

¹⁴ Inciso a) de la fracción III, del artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional.

Para consolidarla estamos realizando diversas acciones. Próximamente emitiremos los lineamientos que regirán la autogestión de las escuelas, gracias a los cuales podrán mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y asegurar la participación activa de alumnos, maestros y padres de familia.

También se publicarán los lineamientos para el expendio y distribución de alimentos en las escuelas, a fin de cuidar la salud y el sano desarrollo de nuestros niños y jóvenes, como mandata la reforma.

En el ciclo escolar 2014-2015 se realizará el primer concurso de oposición de nuevo ingreso y se definirán los mecanismos de evaluación del personal en servicio, con la participación de la Secretaría de Educación Pública, autoridades locales y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

A más tardar en marzo de 2014, las legislaturas locales deberán adecuar su respectiva legislación educativa a los principios y reglas que ha establecido la reforma educativa.

En la entraña del federalismo educativo mexicano subyace un mandato de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno que tenemos la encomienda de formar a las nuevas generaciones. Producto de esta cooperación, en diciembre se firmaron los convenios marco para la implementación de la reforma educativa en la Ciudad de México. Estos instrumentos jurídicos, que se complementarán con convenios específicos, serán la vía por medio de la cual nos obligamos a colaborar de forma concreta para hacer efectiva la reforma en todo su alcance.

La reforma educativa de 2013 establece una visión y un conjunto de principios, objetivos y lineamientos generales que deben ser la base para la revisión y redefinición del modelo educativo en México. El artículo 12 transitorio de la Ley General de Educación instruye a las autoridades educativas a revisar el modelo en su conjunto, así como los planes y programas, los materiales y métodos pedagógicos.

El modelo educativo es parte de la planeación estratégica de la institución, por lo tanto comprende su misión, la visión y los proyectos educativos o de gestión escolar más importantes. El modelo educativo ideal es aquel que responde a las necesidades, condiciones y aspiraciones de cada país.

El 15 de enero de 2014, la SEP convocó a los distintos actores involucrados en la educación básica, media superior y normal del país —maestros, padres de familia, alumnos, investigadores y estudiosos de la educación, autoridades educativas locales, organizaciones civiles y a la sociedad en general interesada en aportar propuestas— a los Foros de Consulta

Nacional para la Revisión del Modelo Educativo, que se llevarán a cabo de febrero a junio del año en curso.

Por medio de estos espacios, buscamos garantizar que la calidad se haga patente en el contexto del sistema educativo mexicano, al tomar en cuenta la experiencia de los docentes, de los directores y de los especialistas en el tema educativo, con el propósito de considerar el interés de quienes serán los beneficiarios de esta nueva reforma: los alumnos, sus familias y la sociedad mexicana en conjunto.

IV. Conclusiones

La reforma educativa del Presidente Enrique Peña Nieto se inscribe en la vanguardia jurídica, además de ser de avanzada desde los puntos de vista político y educativo. Es armonizadora de los distintos actores que integran el modelo educativo desde una lógica fundada en valores y principios, que lo dotan de legitimidad y promueven su eficacia, favoreciendo la gobernanza del mismo.

Es una reforma positiva desde el punto de vista jurídico, porque utiliza instrumentos idóneos para el progreso constante de la educación, como el valor del interés superior de la infancia y los principios de calidad y equidad, como medios para recuperar la rectoría estatal en la materia.

Estamos seguros que desde la actualidad jurídica se logrará el progreso social de México. Sin embargo, no se trata de una norma preformativa: esta reforma exige una implementación administrativa, en lo que estamos trabajando, pero también necesita de una profundización teórica, que siempre abre nuevas perspectivas.

Con la reforma educativa de 2013, el Estado mexicano da prioridad a las labores naturales de maestros y alumnos: enseñar y aprender. El modelo educativo deberá reflejar de manera concreta, entre otras cosas, las acciones, los lineamientos, las características y las condiciones que permitan hacerlo.

V. Bibliografía

- Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993.
Bobbio, Norberto, *Il positivismo giuridico*, Turín, 1961.
Crouch, Luis et al, *Governance, management and financing of Education for All: basic frameworks and case studies*. Documento de referencia para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009, UNESCO, 2007.

- Grindle, Merliee “Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries” en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 17, 2004, n° 4.
- Mourshed, Mona et al, *How the world's most improved school systems keep getting better*, McKinsey's&Company, 2010.
- Prieto Sanchís, Luis, “Prólogo”, en GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Principios y positivismo jurídico. El no positivismo principialista en las teorías de Ronald Dworkin y Robert Alexy*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- Rodrik, Dani, “Thinking about governance” en FUKUYAMA, Francis et al, *Governance, Growth and Development Decision-Making*, Washington, DC, Banco Mundial, 2008.
- Romano, Santi, “Nozione e natura degli organi costituzionali dello stato”, *Scritti Minori*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1950.
- Tomasevski, Katarina, *El asalto a la educación*, Colección Libros de Encuentro Intermón Oxfam, Barcelona, 2004.
- Vigo, Rodolfo, *Los principios jurídicos*, Buenos Aires, Depalma, 2000.