



LA AUTOPSIA DEL INEE

Peña Neto, Chuayffet y Nuño hicieron un uso perverso de la institución, afirman expertos consultados por ejecentral, pues no les importó convertirlo en “fusible”, con tal de que el plan avanzara y la SEP no pagara los platos rotos

Juan Carlos Rodríguez
jcrodriguez@ejecentral.com.mx

El mismo día que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) obtuvo la categoría de órgano autónomo, el 26 de febrero de 2013, también comenzó la cuenta regresiva para su extinción.

A partir de esa fecha, el instituto se despojó de la tutela de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y, por primera vez, pudo elaborar diagnósticos de manera independiente sobre el sistema educativo y hacer señalamientos directos sobre las deficiencias en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Pero de manera colateral, al promulgarse la Reforma Educativa del presidente Enrique Peña Nieto, el instituto también se convirtió en un “fusible” del gobierno federal, pues se le asignó la tarea más polémica y desgastaste del proyecto: examinar a los maestros, proceso del que, en casos extremos, dependería la conservación de su plaza.

Así transcurrió el sexenio para el INEE, que cargó con el estigma de ser la institución inquisidora, percepción que fue aprovechada por Andrés Manuel López Obrador — antes y durante la campaña presidencial—, para ganarse la simpatía de los maestros.

A cambio de su apoyo, el tabasqueño prometió echar abajo la Reforma Educativa y eliminar al INEE.

El instituto no eligió hacer el “trabajo sucio” de la Reforma Educativa, pero tampoco hizo valer su autonomía para rechazar la peligrosa encomienda, opinan expertos consultados por **ejecentral** para realizar la “autopsia” de un organismo que está a punto de desaparecer, una vez que se apruebe la contrarreforma constitucional lanzada por el presidente López Obrador.

“Utilización perversa”

El 26 de febrero de 2013, día en que se promulgó la Reforma Educativa, la dirigente magisterial Elba Esther Gordillo era aprehendida en el aeropuerto de Toluca, Estado de México, bajo los cargos de desvío de recursos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y delincuencia organizada.

El gobierno federal no sólo se deshacía así de unos de los principales obstáculos a la Reforma, sino que recuperaba la rectoría de la educación, eliminaba la práctica de vender y heredar plazas, y se hacían obligatorios los concursos para aquellos que desearan dar clases y para los profesores que quisieran permanecer en sus cargos o recibir incrementos salariales.

Eran los primeros meses del gobierno del presidente Peña Nieto. Se comenzaban a materializar los acuerdos del Pacto por México y el Congreso de la Unión aprobaba las tres leyes que darían cuerpo a la Reforma Educativa: Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Esta última daba al INEE autonomía jurídica y patrimonio propio.

Para ese entonces, el instituto acumulaba 10 años de generar estudios para identificar las fallas del sistema educativo, aunque siempre como órgano desconcertado de la SEP. Surgido en 2002, en su primera década el INEE proveyó de información a cinco secretarios de Educación en tres sexenios distintos.

Para Hugo Casanova Cardiel, director del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), la generación de información especializada es una de las aportaciones que no se le debería regatear al INEE, pues se trata de “una institución que ha dado una gran importancia a la educación y que nutrió de información pertinente, tanto a tomadores de decisiones como a los propios actores de la educación y a los académicos”.

Si el INEE hoy agoniza, apunta Casanova, se debe a que el gobierno de Peña Nieto “hizo un pésimo uso de la institución para apuntalar su Reforma Educativa y lo utilizó de una manera perversa, poniendo las funciones más discutidas y más polémicas en manos del INEE”.

Al preguntarle si esta utilización del instituto fue involuntaria o deliberada, Casanova sostuvo que no fue de manera inocente. “El gobierno federal hizo del INEE una especie de ‘fusible’, el cual iba a garantizar que el propio gobierno federal no quedara lastimado en caso de problemas; el que sí resultó seriamente dañado fue el propio instituto, que no hizo sino operar la parte más perversa del proyecto educativo de Peña Nieto”.

Desde la campaña presidencial, López Obrador subestimó la importancia del INEE y siempre sostuvo que los recursos que absorbía estaban muy por encima de las aportaciones que ofrecía a la sociedad. Al respecto, Casanova insiste en que “el INEE no es órgano que tenga una perversidad intrínseca, sino que fue utilizado de una manera indebida por parte del gobierno federal, lo que desacreditó buena parte de sus funciones”.

Desde 2014, cuando nace el partido Morena y López Obrador queda como presidente nacional, se pacta una alianza con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), el ala más radical del magisterio. Los une la visión de que la Reforma Educativa es punitiva y que el INEE es el órgano persecutor que pone en riesgo la estabilidad laboral de los profesores.

“No es fácil lidiar con un autónomo”

El Instituto Nacional para la Evaluación Educativa no es el responsable directo de elevar el nivel de aprovechamiento de los estudiantes; sin embargo, de acuerdo con la ley, sí tiene la obligación de generar la información necesaria para que las autoridades educativas corrijan errores y se mejoren el desempeño tanto de alumnos como de maestros.

Uno de los termómetros más confiables para conocer la evolución del sistema educativo nacional es la prueba Pisa, que desde el año 2000 se realiza cada tres años en los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

De acuerdo con esta prueba internacional aplicada a estudiantes de 15 años, México ha tenido pobres avances en su nivel de aprovechamiento. En matemáticas, por ejemplo, nuestro país tuvo una mejora entre 2000 y 2009, al pasar de un

promedio de 387 puntos a 419; no obstante, a partir de ahí se experimenta una caída, pues en 2012 tuvimos 413 puntos y en 2015, 408.

En lectura, el conocimiento de los alumnos mexicanos está estancado. De 422 puntos obtenidos en 2000 se pasó a 423 puntos en 2015. En ciencias, la situación es más grave, ya que hace 18 años se tuvo un promedio de 422 puntos, marca superior a los 416 puntos obtenidos en 2015.

A este respecto, la actual consejera presidenta de la Junta de Gobierno del INEE, Teresa Bracho González, dijo a **eje**central que si bien el puntaje promedio se ha mantenido sin avances en los últimos 15 años, sí se han reportado progresos en los segmentos de alumnos que tienen los menores puntajes. “Esto no se ha explicado suficientemente, pero es un logro muy significativo”, asegura.

Para fundamentar la existencia del INEE, Bracho explica que desde hace dos años el instituto está desarrollando “pruebas adaptativas” que son formas de aproximarse a la evaluación del aprendizaje para retroalimentar al docente en tiempo real sobre cómo están avanzando sus niños, personalizando la evaluación de cada uno de los alumnos.

También reveló que están en marcha proyectos de evaluación para ayudar a los docentes a definir con precisión cuáles son los espacios de formación que pueden servir para desarrollar mejor su trabajo, las cuales no tienen consecuencias sancionatorias, sino que son instrumentos de capacitación. “Todos estos trabajos quedarán rotos si se aprueba la reforma presidencial y desaparece el INEE”, dijo Bracho.

Al pedirle su opinión sobre la aversión que López Obrador ha desarrollado contra los órganos autónomos en general y contra el INEE en particular, Bracho respondió: “Hay una falsa percepción de las autonomías y para qué sirven. Las autonomías sirven para el equilibrio de poderes y para garantizar que los derechos se respeten: el derecho a la educación, el derecho al voto y el derecho a la expresión ciudadana”.

Añadió: “Me imagino que para los actores políticos no es fácil lidiar con un órgano autónomo, porque tiene la independencia para decir a la sociedad cómo están las cosas, aunque ello violente lo que la autoridad quisiera que se dijera de ella; esa libertad para informar a la sociedad y al propio legislativo es algo que tal vez sea amenazante o difícil de lidiar”.

Sobre la posible desaparición del INEE y su remplazo por el Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio, la consejera presidenta sostuvo que, en caso de

concretarse la reforma “se perdería un organismo independiente que sea capaz de mostrar cuál es el estado de la educación en el país y contribuir con información para el diseño y el mejor desempeño del sistema educativo nacional”.

Agregó que es correcta la visión del secretario de Educación, Esteban Moctezuma, de pretender revalorar al magisterio, pero la tarea está mal ubicada. “El INEE ha producido mucha información para fortalecer el trabajo de los maestros en su espacio escolar, pero es una tarea de la autoridad educativa, porque la SEP es la responsable del sistema educativo y de los maestros, ella es la que contrata a los profesores, la que ofrece las condiciones salariales y la que ofrece la formación docente, sacar de la SEP esa función es un acto totalmente equivocado”.

La consejera presidenta reconoce que desde la promulgación de la Reforma Educativa, en 2013, se propagó una narrativa adversa, pues ganó fuerza la idea de que la evaluación es punitiva y que el INEE era el encargado de correr a los maestros.

“Ese discurso no fue bien refutado por la autoridad educativa y el INEE cometió el error de no utilizar recursos para comunicación y usarlos más para el desarrollo de su trabajo. Ese discurso creció y creció, y nosotros nos equivocamos al no contrarrestarlo”, explicó Bracho.

“La SEP perderá confianza y credibilidad”

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se reconoció que las evaluaciones sobre la calidad de la enseñanza no ofrecían información sólida para apoyar la toma de decisiones de las autoridades educativas, la emisión de directrices y la formulación de políticas para mejorar la calidad de la educación.

Para atender esta problemática, en febrero de 2013, se reformó el artículo 3 constitucional para procurar que “el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Esta reforma tuvo como principal objetivo garantizar el derecho a la educación de calidad, por lo que se conformó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). Como consecuencia, se confirió al INEE la responsabilidad de evaluar la calidad del sistema educativo.

Sin embargo, esta función no se ha cumplido a cabalidad. De acuerdo con una investigación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizada en 2017, el

INEE no ha ofrecido información útil para mejorar el aprovechamiento de los alumnos.

“En opinión de la ASF, a 2017, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa continuó en fase de implementación, ya que, a pesar de que en ese año el INEE emitió el Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa 2016-2020, con el propósito de ‘contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos’, no desarrolló modelos de uso de los resultados de las evaluaciones de la calidad de la educación básica, con el propósito de impulsar su utilidad en la emisión de directrices y en la toma de decisiones de las autoridades educativas federal y locales para la mejora continua de la calidad educativa en cada ciclo escolar”.

De acuerdo con la auditoría número 2017-0-42100-07-0129-2018, esta deficiencia del INEE “impide conocer de qué forma las diferentes evaluaciones al Sistema Educativo Nacional contribuyen a la mejora de la calidad educativa, no desde una óptica individual, sino como resultado de la implementación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa”.

Desde la visión de Carlos Ornelas, experto en educación e investigador de la UAM-Xochimilco, el INEE es una institución ejemplar para recabar información, detectar qué sectores de la población tienen más problemas para aprender, qué circunstancias de las zonas rurales y urbanas complican la enseñanza y por qué los niños de las áreas indígenas y marginadas obtienen menores resultados en las pruebas estandarizadas.

No obstante, dijo, lo que no hizo bien el INEE fue entender que es un órgano del Estado y que, si bien es autónomo, su trabajo sí está asociado al servicio profesional docente. Es decir, “su trabajo no sólo era hacer pruebas estandarizadas, generar información para la investigación y trazar directrices a las autoridades educativas, sino que tenía que hacer evaluación del sistema educativo, de planes y programas de estudio, y de funcionarios”. Se equivocó al desentenderse de la capacitación de los docentes.

Pese a todo, según Ornelas, no hay motivos para desaparecer al INEE, ya que con la reforma constitucional que plantea el gobierno lopezobradorista el SNTE volverá a tener un papel importante en la conducción de la educación, donde la SEP va a ser juez y parte. Esto quiere decir que la secretaría emitirá información sobre el estado de la educación y ella misma evaluará su propio desempeño.

“Y aunque la SEP actúe con mucha honestidad y transparencia, siempre va a haber la desconfianza de que las cifras puedan estar maquilladas, de que puedan estar haciendo trampa, aunque no lo hagan, porque ya no hay credibilidad”, expuso el académico.

Ornelas consideró que, si el INEE muta al Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio “tendrá el mandato de que por fuerza va a tener que decir cosas buenas de los maestros, aunque no sean ciertas y aunque no todo lo que hacen los maestros esté bien. A eso me refiero cuando digo que habrá una falta de confianza en el trabajo de la SEP, porque además los siete miembros de la Junta de Gobierno del nuevo centro van a ser designados por el secretario y van a hacer lo que él les diga”.

El investigador alertó que el riesgo de la contrarreforma es que el instituto de evaluación vuelva a ser cooptado por los fieles del SNTE y que la recompensa para los maestros, la carrera magisterial y el pago de estímulos vuelvan a ser palomeados por el sindicato, porque “el SNTE siempre encuentra formas de colonizar el gobierno de la educación”.

Al presidente López Obrador y al secretario Esteban Moctezuma, señalan los especialistas, les interesa tener buena relación con las tres corrientes del SNTE: la institucional, que dirige Alfonso Cepeda Salas; la que coordinan los fieles de Gordillo, y la disidencia concentrada en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), circunstancia que se ve poco fácil, porque tienen agravios profundos entre ellos.

¿Y Elba Esther?

El papel que jugará la maestra Elba Esther Gordillo en el sistema educativo que derive de la reforma constitucional es un misterio. Dependerá de la voluntad del presidente Andrés Manuel López Obrador, quien decidirá si le vuelve a otorgar el papel de máxima interlocutora del magisterio o si la trata como a todos los dirigentes.

El pasado 26 de noviembre, pocos días antes de tomar posesión como presidente de la República, López Obrador se reunió con allegados a Gordillo y horas después con Alfonso Cepeda Salas, actual secretario general del gremio, quien sustituyó a Juan Díaz de la Torre.

En la primera reunión, al presidente electo se le notaba incómodo. De acuerdo con Carlos Ornelas, investigador de la UAM, el tabasqueño estaba a disgusto porque los allegados a Gordillo (Moisés Jiménez, Tomás Vazquez Vigil, Rafael Ochoa,

entre otros) no fueron a darle su apoyo al presidente para la contrarreforma, sino que desconocieron a Cepeda como dirigente del SNTE y exigían el retorno de Elba.

Horas después, López Obrador se reunió en la casa de transición de la colonia Roma con Cepeda Salas y su gente, que es un grupo más numeroso, ya que acudieron todos los secretarios generales de las secciones fieles, salvo las de Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas.

Cepeda le dice al presidente “estamos con usted, estamos en contra de la Reforma Educativa, lo vamos a apoyar en este proceso”. Es decir, a diferencia de Maestros por México, organización de Gordillo, el SNTE le ofreció subordinación. El lenguaje corporal es revelador, pues a AMLO se le ve contento, abraza a Cepeda y se siente a gusto con el mensaje.

“El presidente López Obrador sabe que si la señora Gordillo regresa a la escena pública va a ser motivo de constantes disturbios al interior del gremio, porque ella quiere todo: quiere acordar con el presidente de la República, no con el secretario de Educación; quiere tener el control de las negociaciones, estrategia que le funcionó en el pasado”, opinó Ornelas.

“Mi hipótesis es que al presidente no le conviene y tal vez no quiera el regreso de la señora Gordillo; lo que quiere es unificar a los maestros y que se reconozca a Cepeda Salas, ya que el proceso fue legal. Es lo que le convendría al presidente para mantener la paz en el sindicato y que le permita al secretario trabajar en la descentralización y cosas de educación, porque sino se vuelve en procurador de asuntos sindicales”. agregó.

La coartada de los recursos

Uno de los principales argumentos de Andrés Manuel López Obrador para decir que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación debe desaparecer es que absorbe recursos millonarios y que los salarios de los consejeros son desproporcionados.

En el Presupuesto de Egresos de 2018, la dependencia recibió mil 227 millones de pesos, casi el doble de los 613 mil millones que se le canalizaron en 2013, su primer año como ente autónomo.

Para este año, el organismo en vías de extinción recibió 697 millones, cifra que, si se le descuenta la inflación, es inferior a la de hace seis años. En tanto, los salarios de los consejeros rondan los 110 mil pesos mensuales.

El pasado 23 de diciembre, el instituto publicó un comunicado en el que rechaza el recorte presupuestal, al que asume como una medida que atenta contra el equilibrio de poderes y para el sistema de pesos y contrapesos de nuestra democracia.

Para el investigador Hugo Casanova, una de las principales fallas del INEE fue la subordinación ante el gobierno federal y la abyección ante los secretarios de Educación. “Emilio Chuayffet manoteaba en la mesa del INEE, Aurelio Nuño manoteaba en la mesa del INEE, eso fue tremendamente criticable, pues no hicieron valer su autonomía ni su independencia ante el gobierno federal. No se defendieron, y ahora han lanzado una crítica contra el recorte presupuestal y la reforma de López Obrador, pero ya no tiene sentido de oportunidad ante un nuevo gobierno”.

Y remata: “Cuando tuvieron oportunidad de defenderse la desaprovecharon de una manera evidente. Ahora cualquier reclamo será en el vacío”.

El acta de defunción

La iniciativa presentada el pasado 12 de diciembre por el presidente Andrés Manuel López Obrador para abrogar la Reforma Educativa de Peña Nieto y dar paso a un nuevo esquema de evaluación contiene una sentencia de muerte contra el INEE.

Persecución

El Ejecutivo federal considera “un error aplicar criterios sancionadores y persecutorios que parten de la desconfianza hacia los profesionales de la docencia y pretenden poner todo el énfasis de la supuesta mejora de la enseñanza en la sujeción a procedimientos mecánicos de evaluación”.

Engaño

Según la iniciativa, “la reforma de 2013 se proyectó como el parteaguas de la educación en México, con el fin de fortalecer el derecho constitucional a recibir una formación integral que transformará la realidad de nuestro país, sin detrimento de los logros y derechos laborales obtenidos por las y los maestros de México. Desafortunadamente, en la aplicación de la Reforma Educativa han existido expresiones fuertes de rechazo por dicho sector”.

Retroactividad

A partir de 2013, de acuerdo con la iniciativa presidencial, la evaluación de los maestros fue rechazada por “considerar que resulta retroactiva en su perjuicio, toda vez que la autoridad educativa podría privar al docente de su plaza laboral sin

absolutamente ninguna responsabilidad a través de una evaluación estandarizada que no toma en consideración los contextos económicos, sociales y demográficos que inciden en los procesos educativos”.

Revalorización del magisterio

Para el nuevo gobierno “resulta necesario colocar en el primer plano el reconocimiento de la función magisterial y establecer procedimientos de estímulos y valoración positiva del esfuerzo que realizan los docentes en las aulas y en todos los demás campos que conforman el sistema educativo”.

Cancelado

“Dentro de los contenidos de la reforma que se propone abrogar se encuentra el establecimiento de un organismo autónomo con funciones particularmente evaluativas, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que se percibió como instrumento persecutor para el magisterio, por lo que se cancela.”

El relevo del INEE

Con la iniciativa presidencial, el Ejecutivo propone “la creación de un Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio y la mejora continua de la educación para dar coherencia y certidumbre a la función educativa y al magisterio en lo específico, a través de la emisión de lineamientos para elaborar programas de actualización y formación continua del magisterio”.