The background is an abstract painting with a woman in the center, wearing a white dress and reading a book. The colors are vibrant and layered, with a prominent red section in the upper left. The overall style is expressive and textured.

MÉXICO EN LA REFORMA EDUCATIVA GLOBAL

COORDINA: CECILIA PERAZA SANGINÉS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO EN LA REFORMA EDUCATIVA GLOBAL

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector • Enrique Luis Graue Wiechers

Secretario General • Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario Administrativo • Luis Álvarez Icaza Longoria

Abogado General • Alfredo Sánchez Castañeda

Directora General de Publicaciones y Fomento Editorial • Socorro Venegas Pérez

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora • Carola García Calderón

Secretario General • Mtro. Arturo Manuel Chávez López

Secretario Administrativo • Juan Manuel López Ramírez

Jefe del Departamento de Publicaciones • Ilan Edwin Garnett Ruiz

MÉXICO EN LA REFORMA EDUCATIVA GLOBAL

Cecilia Peraza Sanginés

coordinadora



Esta investigación, arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante el proyecto “Autonomía y rendición de cuentas en la reforma educativa mexicana: procesos de recontextualización en el campo pedagógico”, con número de registro IA303217 del Programa de Apoyo para la Investigación y la Innovación Tecnológica (PAPIIT) del que es responsable académica Cecilia Peraza Sanginés.

México en la reforma educativa global
Cecilia Peraza Sanginés
coordinadora

Primera edición: 4 de diciembre de 2020

Reservados todos los derechos conforme a la ley.
D.R. © 2019 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, cdmx, México.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria,
Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, CDMX, México.

Oficina del Abogado General
Dirección General de Asuntos Jurídicos
ISBN: 978-607-30-3897-3

Corrección del original: Enrique Vera Morales
Cuidado de la edición: Paula Laverde Austin

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

Impreso y encuadernado en México/Printed and bound in Mexico.

En memoria de
José Andrés Peraza Menéndez
y Sandra Milena Herrera Restrepo

Índice

17	PRESENTACIÓN
21	INTRODUCCIÓN CECILIA PERAZA SANGINÉS
35	CAPÍTULO 1. La Reforma Educativa 2013 como recontextualización del movimiento de reforma educativa global CECILIA PERAZA SANGINÉS, RICARDO BETANCOURT LÓPEZ Y NAYELY MARTÍNEZ CUERVO
35	Introducción
36	1. Origen y mecanismos de incidencia del movimiento de reforma educativa global (GERM)
42	2. Los procesos de recontextualización de la política educativa global
50	3. El Servicio Profesional Docente como instrumento de política para la recontextualización del GERM en México
57	4. La RE2013 como recontextualización del GERM en sus tres ejes
63	Conclusiones
66	Glosario de siglas y acrónimos
68	Referencias

77 **CAPÍTULO 2. Organismos internacionales y reformas educativas basadas en modelos de autonomía**

ROSA GARCÍA CHEDIK Y NAYELY MARTÍNEZ CUERVO

77 Introducción

79 1. LA OCDE: de los resultados de PISA a los acuerdos de cooperación y espacios institucionales de interlocución

84 2. El Banco Mundial y el avance de las políticas a favor de la autonomía en México

91 3. Reflexiones finales: la influencia de los organismos internacionales en la política educativa mexicana

95 Glosario de siglas y acrónimos

97 Referencias

103 **CAPÍTULO 3. Gobernanza, nuevos actores y reforma gerencial en el sistema educativo mexicano**

MAURO JARQUÍN RAMÍREZ

103 Introducción

105 1. Nueva gobernanza en los sistemas educativos nacionales a la luz de la Reforma Educativa Global

109 2. El gobierno educativo en México y la crítica al SNTE

113 3. Los “nuevos actores” en el debate educativo: empresarios y organizaciones de la sociedad civil (OSCs)

117 4. Del gobierno a la gobernanza

120 Conclusiones

120 Glosario de siglas y acrónimos

121 Referencias

127 **CAPÍTULO 4. La Reforma Educativa en México. Una revisión crítica de sus contenidos, procesos y consecuencias**

CARLOS ÍMAZ GISPÉRT

127 Introducción

127 1. Las reformas legales de 2013

135 2. El llamado Modelo Educativo

137 3. El manejo de los conceptos centrales del Modelo Educativo: “calidad” y “competencias”

139 4. “Reforma Educativa” vs “Modelo Educativo”

143 5. “Evaluación docente”, un fraude imposible sustentado en la violencia

150 Conclusión

151 Glosario de siglas y acrónimos

152 Referencias

157 **CAPÍTULO 5. El ciclo de movilizaciones de la CNTE contra la Reforma Educativa 2013**

RICARDO BETANCOURT LÓPEZ Y ROBERT GONZÁLEZ GARCÍA

157 Introducción

158 1. Las políticas de rendición de cuentas y el trabajo docente

160 2. Ciclos de movilización y análisis de contenido: teoría y método de estudio

161 3. Las tres etapas del ciclo de resistencia magisterial, 2013-2019

178 Conclusiones: la CNTE como una organización fundamental para comprender las trayectorias de las Reformas Educativas 2013 y 2019

179 Glosario de siglas y acrónimos

180 Referencias

183	CAPÍTULO 6. El canon crítico de la Reforma Educativa 2013. Un devenir subordinado ROBERTO GONZÁLEZ VILLARREAL, LUCÍA RIVERA FERREIRO Y MARCELINO GUERRA MENDOZA
183	Introducción
186	1. La procedencia múltiple
193	2. La formación del canon
198	3. Un devenir subordinado
201	4. Discusión: entre la fuga y la complicidad
202	Glosario de siglas y acrónimos
203	Referencias
207	CAPÍTULO 7. Etnografía escalar y ensamblajes cualitativos en la política educativa BETZABÉ MÁRQUEZ ESCAMILLA Y EMANUEL RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ
207	Introducción
208	1. Los senderos de los estudios etnográficos de/en los procesos educativos en el siglo XX
212	2. Etnografía de las políticas educativas desde un enfoque multisituado y multiescalar
216	3. Etnografía multiescalar del currículo en contextos interculturales
226	Glosario de siglas y acrónimos
227	Referencias
231	GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS
239	EQUIPO ACADÉMICO

Tablas y gráficos

47	Tabla 1 Documentos destacados producidos por la OCDE para incidir en la política educativa mexicana
55	Tabla 2 Evaluación del Desempeño de Docentes y Directivos en Educación Básica y Media Superior (2015-2018)
87	Tabla 3 Indicadores sobre autonomía y rendición de cuentas del Banco Mundial
145	Tabla 4 Parámetros e indicadores para la evaluación de perfiles docentes
146	Tabla 5 Ejemplo: Parámetro 2.2 con indicadores
163	Tabla 6 Cronología de la primera etapa de resistencia. La promulgación de la reforma RE2013 y el Campamento Nacional (febrero 2013-mayo 2016)
169	Tabla 7 Cronología de la segunda etapa de resistencia. El Paro Nacional Indefinido
175	Tabla 8 Cronología de la tercera etapa. De la protesta a la incidencia (marzo 2018-julio 2019)

Presentación

Esta obra colectiva reúne una serie de reflexiones y voces críticas a la reforma educativa mexicana aprobada en el año 2013 (RE2013), que se compilan con el objetivo de generar un recurso actualizado para el estudio de la sociología de la educación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se trata de una obra colectiva, resultado de un proyecto de investigación financiado por el Programa de Apoyo para la Investigación y la Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Apoyo al Personal Académico (DGAPA) titulado “Autonomía y rendición de cuentas en la reforma educativa mexicana: procesos de recontextualización en el campo pedagógico” (IA303217), que se llevó a cabo durante el período bianual 2017-2018¹. Como continuidad de ese proyecto, durante el bienio 2019-2020, se retoma con la investigación en el marco de un nuevo planteamiento intitulado “De los proyectos globales a los efectos locales: evaluación de los impactos de la reforma educativa 2013” (IA303619). Nuestro sincero agradecimiento a la DGAPA UNAM.

Los trabajos que aquí se presentan, como una discusión abierta y respetando las ideas de cada autor/a, han sido elaborados con una intención pedagógica. El propósito es

¹ Esta obra incorpora reflexiones y fragmentos de trabajos académicos resultado de las becas para titulación del proyecto, de Mauro Jarquín Ramírez (Ciencias Políticas y Administración Pública), Nayely Martínez Cuervo y Ricardo Betancourt López (Sociología). También ha contado con la valiosa colaboración de Carlos Sebastián Armendáriz Vega, Montserrat Cruz Álvarez, María Rebeca Espinosa Martínez, Juan Manuel Hermosillo Lara, Sebastián Hernández Díaz y Rafael Sealtiel Navarrete Pérez.

abordar el análisis de la política educativa desde diferentes perspectivas y disciplinas, entre las que se cuentan la Sociología, la Pedagogía, la Antropología, las Ciencias Políticas y la Administración Pública, para aportar nuevas ideas a la investigación educativa que se desarrolla en nuestra Facultad desde un enfoque multidisciplinar y aplicado.

A su vez, el desarrollo de esta línea ha permitido tender puentes con otras instituciones en las que se realiza la investigación educativa.

La aproximación teórico-metodológica al fenómeno de la reforma educativa que se presenta en la introducción de la obra, se ha discutido y desarrollado en el marco del *Seminario de Análisis de la Política Educativa* entre los años 2017 y 2019, en diálogo con el grupo de trabajo coordinado por el Dr. Antoni Verger desde el Centro de Investigación sobre la Globalización, la Educación y las Políticas Sociales (GEPS, *Globalisation, Education & Social Policies*) de la Universidad Autónoma de Barcelona, en el marco del proyecto REFORMED (*Reforming Schools Globally. A Multi-Scalar Analysis of Autonomy and Accountability Policies in the Education Sector*).

Desde una perspectiva comparada, Verger y su equipo analizan las prácticas de gobernanza, rendición de cuentas y autonomía escolar en diferentes países (España, los Países Bajos, Noruega, Chile y Brasil), indagando acerca de sus efectos en distintos contextos y sobre diferentes actores.

Con la intención de sumarse a dichos esfuerzos y contribuir al análisis multiescalar bajo ese planteamiento de investigación se ha conformado un equipo académico alrededor del Grupo de Análisis de la Política Educativa (GAPED) de nuestra Facultad, que pretende consolidar una línea de investigación innovadora sobre la rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano.

La línea de investigación se fundamenta en el análisis de las tendencias en política educativa global y su recontextualización en México, cuestionando cómo y bajo qué circunstancias producen efectos particulares y para quién.

Introducción

CECILIA PERAZA SANGINÉS

La Reforma Educativa 2013 (RE2013) fue una de las 11 reformas constitucionales llevadas a cabo en México entre los años 2012 y 2014, con el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder, después de doce años de gobierno de derecha del Partido Acción Nacional (PAN).

La primera reforma aprobada fue en el ámbito laboral, legislada en la recta final del sexenio panista de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012). Entró en vigor el primer día del mandato del priísta Enrique Peña Nieto (1° de diciembre de 2012); la siguiente reforma estructural aprobada oficialmente durante el sexenio fue la RE2013.

El proceso legislativo de la nueva política educativa comprendió un período de diez meses, desde diciembre de 2012 hasta septiembre de 2013. Le siguieron las otras reformas estructurales: político-electoral, hacendaria, telecomunicaciones, energética, en competencia económica, financiera, seguridad social, transparencia y de procedimientos penales.

Tal cantidad de reformas constitucionales aprobadas en un período de tiempo tan reducido, fue posible en gran medida gracias a lo que se denominó *Pacto por México*: una plataforma de negociación entre los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD, *Partido de la Revolución Democrática*) para el acuerdo de una agenda legislativa común, programada desde el Gobierno Federal encabezado por el presidente Peña Nieto (Zamitiz, 2016). El texto programático del *Pacto por México* está compuesto por 95 compromisos; seis de ellos abordan la nueva política educativa.

El *Pacto* firmado por los dirigentes nacionales del PRI, PAN y PRD, no contempló la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), considerado hasta ese momento un aliado fundamental de cualquier política educativa.

Los cambios proyectados sobre el Sistema Educativo Nacional (SEN) tienen como principal justificación explícita “recuperar la rectoría del Estado en materia educativa” (Gobierno de México, 2017), lo que se tradujo en la búsqueda de la reconfiguración de la gobernabilidad en ese campo.

El principal mecanismo para la transformación del SEN promovido por la RE2013 fue un sistema de evaluación nacional a gran escala (NLSA, por sus siglas en inglés, *national large scale assessment*), con base en pruebas estandarizadas de alto impacto (*high-stakes accountability*) en el sentido de regular ingreso, promoción, permanencia en el empleo y reconocimiento del magisterio (docentes y técnicos docentes, asesores/as técnico pedagógicos/as y equipos directivos): el Servicio Profesional Docente (SPD).

El primer capítulo de este trabajo sostiene que el SPD ha sido el principal instrumento de política para el GERM en México por sus implicaciones en el SEN en el ámbito de la rendición de cuentas (RdC) basada en pruebas estandarizadas (TBA, por sus siglas en inglés, *test-based accountability*).

El SPD puede ser considerado la columna vertebral de la RE2013 debido a que, articulado con otros mecanismos de incidencia², buscaba reconfigurar las relaciones de poder entre el Estado y el magisterio a través del SNTE, a partir de los resultados del desempeño derivados de pruebas estandarizadas.

Durante las últimas dos décadas, el rendimiento y la gestión del trabajo docente se ha puesto en el centro de las agendas de las reformas educativas a nivel internacional (Holloway, Sørensen y Verger, 2017). Estos elementos se han considerado los dos factores de incidencia más significativos en la trayectoria de los educandos y, en general, en la eficacia y eficiencia de los sistemas educativos. El rendimiento docente, medido a través de evaluaciones estandarizadas aplicadas a estudiantes y al propio magisterio, actualmente es el indicador más recurrente para establecer qué nivel de calidad tiene la educación (Verger y Parcerisa, 2017a).

² Los otros mecanismos de incidencia de la RE2013 que se articularon con el SPD, adoptados en diversos momentos del sexenio, son: el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE); el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED); el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); el Programa Escuelas al CIEN; el Proyecto de Escuelas al Centro; el Programa de Autonomía Educativa y el Nuevo Modelo Educativo.

Las agendas de reformas son creadas e impulsadas desde el Movimiento de Reforma Educativa Global (GERM, por sus siglas en inglés, *Global Education Reform Movement*) (Sahlberg, 2011), compuesto por redes de organizaciones nacionales y transnacionales que aglutinan personas dedicadas a la política, a los negocios, a la academia y la investigación que, en conjunto, acumulan suficiente poder político, económico y cultural para incidir efectivamente en el campo global de producción y adopción de las políticas educativas. El Movimiento ha sido respaldado fundamentalmente por dos organizaciones: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Grupo Banco Mundial (GBM).

El nivel de incidencia de dichos organismos internacionales se ha ido transformado desde su creación, y su trabajo en el campo educativo se ha intensificado en las últimas dos décadas. En ese campo, el GERM funciona como un sistema de gobernanza multiescalar donde organizaciones diversas, que trabajan en relativa autonomía, pero con objetivos comunes, participan en la construcción de los problemas que, consideran, deben ser atendidos en los sistemas educativos. Además, esas organizaciones plantean estrategias de solución a los problemas diagnosticados, que se traducen en recomendaciones para la política educativa nacional, que luego son incorporadas en los paquetes de reformas. Los primeros tres capítulos de este libro abordan el fenómeno desde diferentes ópticas para profundizar en los mecanismos de recontextualización o incidencia sobre las políticas educativas nacionales.

Las agendas de reformas promovidas por el GERM en países tan diversos como México, Rusia, Sudáfrica, Chile o España, por mencionar algunos, coinciden en la necesidad de adoptar mecanismos de rendición de cuentas (RdC) como solución a los problemas y retos más importantes que enfrentan los sistemas educativos.

Específicamente, la RdC en educación es promovida como una fuente de eficiencia, al alinear las aspiraciones gubernamentales y los propósitos de la escuela; de calidad académica, por mejorar el desempeño de las escuelas, el profesorado y los estudiantes; y de equidad, como una forma de garantizar que todos los estudiantes alcancen un nivel mínimo de competencia en materias básicas (Verger y Parcerisa, 2017b).

De las diversas configuraciones que pueden tomar los mecanismos de RdC impulsados por el GERM en cada país, los que tienen mayor difusión internacional son aquellos basados en evaluaciones estandarizadas (TBA) con autonomía escolar, a las que Verger y Parcerisa (2016) se refieren como *SAWA Políticas* (por sus siglas en inglés, *school autonomy*

with accountability). Este tipo de mecanismo “se fundamenta en la evaluación administrativa y externa de los resultados de aprendizaje, colocando a las escuelas y/o docentes en el centro, como los actores que rinden cuentas” (*ibid.*: 18).

Estos mecanismos propios del ámbito empresarial son recontextualizados en la administración de los sistemas educativos y concentran su atención en una serie de resultados que pueden ser medibles, cuantificables y comparables.

Entre los factores históricos que han condicionado la expansión global de este tipo particular de políticas educativas, se encuentran las presiones económicas para la competitividad del capital humano entre países, la evolución de una industria especializada en el desarrollo de los sistemas de evaluaciones o la institucionalización de la incidencia de los agentes y organizaciones del GERM en el diseño y adopción de dichas políticas, por mencionar los más relevantes (Verger y Parcerisa, 2017a).

Específicamente, la RdC basada en pruebas estandarizadas (TBA) representa una nueva fuente de presión para las escuelas y para el magisterio. Como explican Verger y Parcerisa (2017a: 665), “aunque tiene por objetivo favorecer la transparencia de los servicios educativos, ello se traduce a menudo en el sometimiento del desempeño docente al mayor escrutinio de las autoridades educativas, de las familias e incluso de los medios de comunicación”.

A pesar de la falta de consenso, en las investigaciones realizadas se ha podido identificar que en la adopción institucional en diferentes niveles, los efectos pueden llegar a ser adversos; en especial cuando se trata de pruebas con altas repercusiones (*high-stakes accountability*) que condicionan el financiamiento para la educación o para la remuneración profesional (Amrein y Berliner, 2002; Abrams, Pedulla, y Madaus, 2003; Jones, Jones, y Hargrove, 2003; Nichols y Berliner, 2007). No obstante, la literatura disponible identifica que los efectos adversos no son exclusivos de los sistemas de RdC con altas consecuencias, sino que los efectos adversos se presentan sistemáticamente (Thiel, Schweizer y Bellman, 2017).

La evidencia revisada por Verger y Parcerisa (2016: 16) muestra que “la rendición de cuentas tiene efectos diferentes dependiendo del diseño, la recepción y el proceso de aplicación de dicha política, así como el contexto socioeconómico e institucional de las escuelas en que se aplica”.

El objetivo de este trabajo consiste en sistematizar una serie de reflexiones que el Grupo de Análisis de la Política Educativa (GAPED) ha ido estructurando para consolidar una nueva línea de investigación educativa alrededor de las características específicas que ha cobrado la reforma educativa global en el contexto mexicano, en línea con el planteamiento de Verger y Parcerisa (2016).

El trazado del proceso de adopción de sistemas de RdC en educación en el contexto mexicano desde los años ochenta hasta la actualidad (ver anexo I) permite identificar una continuidad en la política educativa en la línea del GERM, en la que destacan hitos como son el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el Programa de Carrera Magisterial (CM), el Programa de Escuelas de Calidad (PEC), la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), la Reforma Educativa 2013 (RE2013) y la nueva Reforma Educativa 2019.

En la línea del GEPS, en el GAPED hemos recuperado la propuesta teórico metodológica de Stephen Ball (1993; 2015), proponiendo un enfoque para la comprensión de la Reforma Educativa de 2013 (RE2013) como ciclo que comprende tres contextos principales: el de influencia, el de producción del texto y el de la adopción, del que se desprende el contexto de resultados o efectos. Los cuatro últimos capítulos de esta compilación abordan dichos contextos para dotar de contenido la especificidad del caso mexicano en el proceso de recontextualización del GERM.

Las herramientas analíticas planteadas por Ball permiten discernir cuál es el rol que juegan las escuelas y el magisterio en la producción de las políticas, en relación con otros actores (grupos empresariales, organizaciones civiles, decisores políticos). De tal modo, permite visibilizar los diferentes campos en los que se definen y se adoptan las políticas, a través de la investigación de los contextos de las producciones, las trayectorias y los efectos de las mismas, así como sus relaciones y especificidades.

Ball y otros (2012) tratan de superar las visiones que analizan las políticas como una producción acabada del Estado que las escuelas implementan, y enfatizan la complejidad de intereses e influencias que se ponen en juego al momento en que éstas se definen. Para hacerlo, se concentran en dos variables fundamentales que los estudios tradicionales ignoran: los contextos de las políticas –materialidad, historia y relaciones de poder– y la agencia de los sujetos –la creatividad de los agentes productores de la política, en su interpretación, traducción y puesta en acto–.

Desde esta perspectiva, las escuelas y los actores involucrados en luchas y negociaciones, despliegan respuestas en torno a los sentidos y orientaciones de las políticas producidas por los gobiernos. Por ello, en los primeros capítulos de este libro, se abordan los contextos de influencia y de producción del texto de la RE2013, para tratar, en los siguientes, los contextos de adopción y aproximarse al análisis de resultados o efectos.

La propuesta metodológica consiste en analizar la política como discurso, como texto y como puesta en acto (*enactment*), observando en esta última cómo los actores implicados interpretan el discurso y el texto y lo traducen en acciones cotidianas en relación con sus biografías personales y ubicación en el sistema educativo, relaciones sindicales, infraestructura educativa, financiamiento, entre otros factores contextuales que generan efectos en diversas dimensiones (Ball, 1993; y otros, 2012).

El concepto que se refiere a la puesta en acto, ha contribuido a comprender las formas creativas en que docentes y directivos de las escuelas producen –y son producidos– por las políticas educativas en contextos socio-institucionales y profesionales específicos. Del mismo modo, permite observar otros factores como las actitudes y emociones de los actores, que no son tomados en cuenta por los estudios tradicionales de implementación de políticas y que resultan condicionantes en el desempeño de los sistemas educativos (Beech y Meo, 2016).

La perspectiva postestructuralista en política educativa (Bernstein, 1974; Popkewitz y Brennan, 2000; Ball, 1993; Bonal, 1998; entre otros) considera la acción de los sujetos como un aspecto crucial para la comprensión de las políticas y enfatiza la fluidez del poder en manos de los diferentes y múltiples actores. En la sociología de la política educativa latinoamericana, el postestructuralismo y el *ciclo de las políticas* de Stephen Ball es un referente, porque permite reconocer y comprender la dimensión política de las instituciones: la micro-política o el enfoque interno, y la macro-política o el enfoque externo (Tello y Mainardes, 2012).

Esta perspectiva resulta de la crítica a los estudios tradicionales de políticas públicas que se han concentrado en evaluar la efectividad y el grado de implementación de las políticas. Desde el marco de análisis de la Administración Pública, no se comprende ni se documenta “cómo las escuelas lidian con las políticas que ‘ingresan’ a sus edificios ni cómo sus actores transforman creativamente las ideas y los textos de las políticas en prácticas y realidades específicas” (Beech y Meo, 2016: 9).

Para Ball, la categoría del *ciclo de las políticas* permite construir una idea de las trayectorias de las políticas.

[Permite] pensar acerca de las políticas no como un documento, o una cosa, sino como una entidad social que se mueve a través del espacio y cambia mientras se mueve, y cambia las cosas mientras se mueve, cambia los espacios a través de los cuales se mueve [...] enfatiza que hay trabajo que se hace alrededor, con y en relación a las políticas en estos diferentes tipos de contextos (Avelar, 2016: 6).

Para Verger, Parcerisa y Fontdevila (2018), un enfoque de sociología política acerca de los instrumentos de política educativa puede resultar complementario a los enfoques macro, al incorporar factores de nivel *meso* en el análisis. El objetivo de este enfoque es comprender la manera en que se eligen los instrumentos de política, la manera en la que se desarrollan y se ponen en práctica, así como las implicaciones políticas de optar por dichos instrumentos (Kassim y Le Galès, 2010; Peters, 2002).

Este enfoque se basa en el contexto, porque resulta compatible con las premisas históricas acerca del papel de las instituciones en la mediación de las fuerzas y las agendas globales, pero también porque otorga voz y agencia a los actores que operan a diferentes escalas para comprender los procesos de adopción de la política.

Dentro de la sociología de la política educativa, el enfoque de los instrumentos de política se integra en una epistemología constructivista; por tanto, enfatiza que los procesos de creación de significado interactúan de manera importante con factores políticos, institucionales y económicos en la producción y cambios de políticas (Verger, Parcerisa y Fontdevila, 2018).

Esta obra sugiere considerar las propuestas metodológicas arriba mencionadas para el análisis de la política educativa mexicana y por ese motivo se concentra en los contextos.

En esa lógica, el primer capítulo titulado *La Reforma Educativa 2013 como recontextualización del movimiento de reforma educativa global*, elaborado por la coordinadora del proyecto en colaboración con Ricardo Betancourt López y Nayely Martínez Cuervo, quienes se licenciaron en la FCPyS en Sociología bajo su asesoría, con apoyo de la beca del PAPIIT, propone la lectura de la RE2013 como recontextualización del GERM, identificando en el SPD el instrumento de política más relevante para impulsar la rendición de cuentas basada en pruebas estandarizadas (TBA) como política de evaluación de la calidad de la educación, con fundamento en el desempeño magisterial.

En el segundo capítulo, *Organismos internacionales y reformas educativas basadas en modelos de autonomía*, la Dra. Rosa García Chediak, socióloga adscrita al Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad, en colaboración con la Lic. Nayely Martínez Cuervo, abordan los diversos mecanismos a través de los cuales, los organismos internacionales han promovido reformas educativas enfocadas en modelos de autonomía en el contexto mexicano durante el sexenio 2012-2018. En específico, analizan dos organizaciones: la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM), por el nivel de influencia directa y efectiva en la concreción de este tipo específico de reformas provenientes del campo internacional.

En el tercer capítulo, *Gobernanza, nuevos actores y reforma gerencial en el sistema educativo mexicano*, el Lic. Mauro Jarquín Ramírez, también ex becario del PAPIIT, actualmente inscrito en el programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad, esboza los rasgos generales del modelo de nueva gobernanza en educación en México, en el marco del GERM, y sus implicaciones con respecto a la relación entre distintos actores (sindicato, sociedad civil empresarial y gobierno) en el proceso de construcción de política educativa en México.

En el cuarto capítulo, *La Reforma Educativa en México. Una revisión crítica de sus contenidos, procesos y consecuencias*, el Dr. Carlos Ímaz Gispert, adscrito al Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad, sistematiza sus propios argumentos difundidos en el diario de circulación nacional *La Jornada* y publicados durante el período 2008-2017, analizando la RE2013 desde una perspectiva crítica.

En primer lugar, discute el diseño y la aprobación de la reforma, cuyo objetivo principal identifica como la redefinición de las relaciones laborales del profesorado, sin ser producto de un modelo educativo. En segundo lugar, revisa el Nuevo Modelo Educativo, problematizando el concepto de “calidad” y el enfoque de “competencias” en la educación. En tercer lugar, aporta consideraciones cualitativas y cuantitativas de la evaluación docente y los modos en que ésta ha operado en México, abordando de esa manera el contexto de los efectos de la política.

En el quinto capítulo, *La incidencia de la CNTE en los ciclos de reformas educativas 2013 y 2019*, el Lic. Ricardo Betancourt López y el Dr. Robert González García, adscrito al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, describen la trayectoria de la resistencia magisterial, identificando los mecanismos, estrategias y acciones desplegadas por la Coordinadora Nacional de Trabajadores

de la Educación (CNTE), utilizando la teoría del ciclo de protestas de Tarrow (1997) y la metodología del análisis de contenido, también en el nivel de análisis del contexto de los efectos.

En el sexto capítulo, *El canon crítico de la reforma educativa 2013*, participan tres académicos de la Universidad Pedagógica Nacional con quienes se han tejido relaciones académicas fundamentales para el análisis crítico de la Reforma, como resultado de sus trabajos publicados a raíz del proceso (González, Rivera, Guerra, 2016, 2017a, 2017b, 2018). Roberto González Villarreal, Lucía Rivera Ferreiro y Marcelino Guerra Mendoza elaboran un análisis de la configuración de las narrativas críticas a la RE2013 entre ese año y el 2018, bajo la hipótesis de que el discurso crítico ha constituido un elemento más de la propia reforma.

En la primera parte del Capítulo analizan la conformación plural de una narrativa opositora; en la segunda parte, la dinámica de su actualización a lo largo de los enfrentamientos; en la tercera, el plano de consistencia en el que se mueven ambas, para mostrar lo que denominan como subordinación político-epistémica de la crítica o el devenir cómplice de las resistencias. En la discusión final se elabora un breve recordatorio de la importancia *de las fugas en los enfrentamientos con la racionalidad neoliberal* en educación, para centrar la discusión en el proceso de reforma educativa global.

Finalmente, en el séptimo capítulo, *Etnografía escalar y ensamblajes cualitativos en la política educativa*, los doctores en Antropología, Helmith Betzabé Márquez Escamilla y Emanuel Rodríguez Domínguez, de la Universidad Autónoma Metropolitana y el Centro de Estudios Antropológicos de la Facultad, respectivamente, reflexionan sobre los cambios experimentados en la etnografía de la educación, a partir de la implementación de políticas educativas que ya no están constreñidas por el andamiaje jurídico-político del Estado pues, en su diseño, implementación y evaluación, están matizadas por una compleja red de actores con intereses divergentes que se mueven en diversos ámbitos del campo educativo, los cuales se expresan en múltiples escalas.

Por otra parte, se revisa el panorama histórico de los estudios etnográficos que durante el siglo XX marcaron los senderos de investigación de la política educativa enfocada a los pueblos indígenas. Desde su disciplina, presentan una propuesta metodológica para analizar las acciones y programas que apuestan por fomentar una educación intercultural bilingüe en México, como una iniciativa para el análisis de los contextos de adopción de la política.

Esta compilación es fruto de un diálogo multidisciplinario e intergeneracional que pretende aportar un producto original para estudiantes de licenciaturas afines a la investigación educativa, con interés acerca de las especificidades del contexto mexicano en el proceso de reforma educativa global.

Referencias

- Abrams, L.; J. Pedulla y G. Madaus (2003), "Views from the Classroom: Teachers' Opinions of Statewide Testing Programs". *Theory into Practice*, 42 (1), pp. 18-29. Disponible en https://doi.org/10.1207/s15430421tip4201_4
- Amrein, L. y D. Berliner (2002), *An Analysis of some Unintended and Negative Consequences of High-stakes Testing*. Disponible en <http://nepc.colorado.edu/files/EPSL-0211-125-EPRU.pdf>
- Avelar, M. (2016), "Entrevista con Stephen J. Ball: su contribución a la Investigación de las Políticas Educativas", *Education Policy Analysis Archives*, 24 (24).
- Ball, S. (1993), "What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13 (2), pp. 10-17.
- Ball, S. (2015), "What is Policy? 21 Years Later: Reflections on the Possibilities of Policy Research", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36 (3), pp. 306-313.
- Ball, S.; M. Maguire y A. Braun (2012), *How Schools do Policy, Policy Enactments in Secondary Schools*, UK, Routledge.
- Beech, J. y A. Meo (2016), "Explorando el Uso de las Herramientas Teóricas de Stephen J. Ball en el Estudio de las Políticas Educativas en América Latina", *Education Policy Analysis Archives*, 24 (23).
- Bernstein, B. (1974), "Clases sociales, lenguaje y socialización", en R. Torregrosa, *Teoría e investigación social*, Madrid, Instituto de la Opinión Pública, pp. 582-598.
- Bonal, X. (1998), "La sociología de la política educativa: aportaciones al estudio de los procesos de cambio", *Revista de Educación*, 317, pp. 185-202.
- Jones, G.; D. Jones y Y. Hargrove (2003), *The Unintended Consequences of High-stakes Testing*, Lanham, Rowman y Littlefield Publishers.
- Nichols, L. y C. Berliner (2007), *Collateral Damage: How High-stakes Testing Corrupts America's Schools*, Cambridge, Harvard Education Press.
- Gobierno de México (2017), "Entrevista al secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, al término del Seminario Permanente de Desigualdad Socioeconómica, organizado por El Colegio de México", *Secretaría de Educación Pública*.
- González, R.; L. Rivera y M. Guerra (2016), *Los poderes percutidos. El proceso legislativo de la reforma constitucional en educación: 2012-2013*, México, UPN.
- González, R.; L. Rivera y M. Guerra (2017a), *Anatomía política de la Reforma Educativa*, México, UPN.
- González, R.; L. Rivera y M. Guerra (2017b), *Reforma educativa y partidos políticos ¡por sus obras los conoceréis!*, México, Ediciones Insurgencia.
- González, R.; L. Rivera y M. Guerra (2018), *Luchas por la reforma educativa en México. Notas desde el campo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Holloway, J.; T. Sørensen y A. Verger (2017), "Global Perspectives on High-stakes Teacher Accountability Policies: An Introduction", *Education Policy Analysis Archives*, 25 (85). Disponible en <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.3325>
- Kassim, H. y P. Le Galès (2010), "Exploring Governance in a Multi-level Polity: A Policy Instruments Approach", *West European Politics*, 33 (1), PP. 1-21.
- Peters, G. (2002), "The Politics of Tool Choice", in L. M. Salamon (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 552-564.
- Popkewitz, S. y M. Brennan (comp.), (2000), *El desafío de Foucault. Discurso, conocimiento y poder en la educación*, Barcelona, Pomares-Corredor.
- Sahlberg, P. (2011), *Finnish Lessons*, New York, Teachers College Press.

- Tello, C. y J. Mainardes (2012), “La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y posestructuralista”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20 (9).
- Thiel, C.; S. Schweizer y J. Bellmann (2017), “Rethinking side effects of accountability in education: Insights from a multiple methods study in four German school systems”, *Education Policy Analysis Archives*, 25. Disponible en <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2662>
- Verger, A. (2016) “Reforming Schools Globally: A Multi-Scalar Analysis of Autonomy and Accountability Policies in the Education Sector”, European Research Council, Research proposal.
- Verger, A. y L. Parcerisa (2017a), “La globalización de la rendición de cuentas en el ámbito educativo: Una revisión de factores y actores de difusión de políticas”, *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Periódico científico* editado pela ANPAE, 33 (3), pp. 663. Disponible en <https://doi.org/10.21573/vol33n32017.79301>
- Verger, A. y L. Parcerisa (2017b), “A Difficult Relationship: Accountability Policies and Teachers. International Evidence and Key Premises For Future Research”, en M. Akiba y G. LeTendre (eds.) *International Handbook of Teacher Quality and Policy*, New York, Routledge, pp. 241–254.
- Verger, A.; L. Parcerisa y C. Fontdevila (2018), “The Growth and Spread of Large-scale Assessments and Test-based Accountabilities: a Political Sociology of Global Education Reforms”, *Educational Review*. Disponible en <https://doi.org/10.1080/00131911.2019.1522045>
- Zamitiz, H. (ed.), (2016), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

CAPÍTULO 1.

La Reforma Educativa 2013 como recontextualización del movimiento de reforma educativa global

CECILIA PERAZA SANGINÉS, RICARDO BETANCOURT LÓPEZ Y NAYELY MARTÍNEZ CUERVO

Introducción

El objetivo de este capítulo consiste en aportar elementos para identificar el proceso de recontextualización del movimiento de reforma educativa global (GERM, por sus siglas en inglés, Global Education Reform Movement) en la reforma educativa mexicana de 2013 (RE2013) en tres ejes, a saber: la estandarización de los perfiles magisteriales y curricular, la descentralización y la autonomía, así como la consolidación de los mecanismos de rendición de cuentas basados en pruebas estandarizadas de alto impacto (high stakes accountability) centrados en la evaluación magisterial (docentes y técnicos docentes, asesores/as técnico pedagógicos/as y equipos directivos) bajo el supuesto de su responsabilidad en los resultados del desempeño del sistema en su conjunto. Con base en los aportes teóricos y metodológicos de Verger y su equipo (2016, 2018) planteamos que el SPD ha sido el principal instrumento de política para el GERM en México.

La investigación se fundamenta en un ejercicio de análisis de contenido con base en:

- a) Documentos gubernamentales tales como leyes, decretos, reglamentos, planes, programas, acuerdos y convenios.

- b) Documentos programáticos de organizaciones nacionales e internacionales vinculadas al campo educativo, así como estudios, investigaciones, resúmenes ejecutivos y hojas de información.
- c) Notas de medios de comunicación, reportajes, investigaciones periodísticas y registros de discursos que abarcan las últimas tres décadas.
- d) Artículos y libros académicos.

Verger y su equipo (2018), con base en el trabajo de Sahlberg (2016), plantea que el GERM se articula alrededor de tres ejes: 1) estándares; 2) descentralización; y 3) rendición de cuentas. Y sostienen que las evaluaciones nacionales a gran escala (NLSAs, por sus siglas en inglés, *national large-scale assessments*) representan su principal instrumento de política.

Este capítulo se estructura alrededor de dichos ejes de análisis a la luz de la RE2013, aportando evidencia acerca de la estandarización de los perfiles magisteriales y curricular, la descentralización y la autonomía, así como de la consolidación de los mecanismos de rendición de cuentas basados en pruebas estandarizadas de alto impacto en el sistema educativo nacional, con especial foco en la gestión y el rendimiento del magisterio.

Para situar el análisis, primero se abordan el origen y los mecanismos de incidencia del GERM en la política educativa nacional, para definir, posteriormente, los procesos de recontextualización en el trazado del ciclo de la política educativa. También se analiza el proceso de diseño y adopción efectiva del SPD en los tres ejes planteados.

1. Origen y mecanismos de incidencia del movimiento de reforma educativa global (GERM)

En la década de los noventa, México se unió al Movimiento de Reforma Educativa Global (GERM, por sus siglas en inglés, *Global Education Reform Movement*) con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, 1992) que pretendía mejorar la calidad de la educación a partir de la descentralización administrativa y la adopción de un sistema meritocrático para el magisterio (Programa Nacional Carrera Magisterial). En los siguientes sexenios (1994-2000; 2000-2006; 2006-2012) se fueron adoptando diversos instrumentos de política que profundizaron en la lógica del GERM, hasta aquello que identificamos como su consolidación en México con la RE2013 (2012-2018) y el Servicio Profesional Docente (SPD), en específico. En el anexo I de este capítulo es posible consultar el trazado de la trayectoria desde entonces

hasta el año 2019. El capítulo cuatro de este libro profundiza en la revisión crítica de la RE2013 en sus contenidos, procesos y efectos.

El origen del GERM suele asociarse con las reformas educativas neoliberales adoptadas desde la década de los ochenta en muchos países del mundo, como Estados Unidos, el Reino Unido y Australia. El GERM ha sido caracterizado por Sahlberg (2011, 2016) como un proceso de cambio de los sistemas educativos en diferentes países, influido por los organismos internacionales, para compartir prioridades educativas centradas en la rendición de cuentas, los estándares, la descentralización y la autonomía escolar. Para Ball, Junemann y Santori (2017), los diferentes componentes del GERM constituyen un dispositivo coherente y políticamente efectivo.

Esta forma de organización del GERM plantea formas distintas de ejercer el poder y la autoridad con respecto a las formas tradicionales de gobernabilidad previas a la globalización. Son nuevas formas de gobernanza en las cuales es posible identificar la existencia de

una división del trabajo entre el Estado y otros actores gubernamentales, no gubernamentales, con fines de lucro, sin fines de lucro, globales y locales, que participan de la toma de decisiones, de la puesta en acto de las políticas, de la provisión de servicios educativos y de la evaluación de las propias políticas y sus resultados (Meo, 2016: 7).

La capacidad de incidencia de los organismos internacionales se ha ido transformado desde su creación, intensificándose en el campo educativo en las últimas tres décadas. La Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyo origen data de 1961, ha logrado incidir en las políticas educativas nacionales por medio de diversos mecanismos, tales como tecnologías y metodologías para la evaluación, producción de investigaciones e informes, recomendaciones para el diseño de las políticas, difusión a través de eventos y promoción de acuerdos con gobiernos y organizaciones, entre otros (Sellar y Lingard, 2013).

Las evaluaciones estandarizadas para estudiantes del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés, *Programme for International Student Assessment*) y las aplicadas a docentes y directivos del Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés, *Teaching and Learning International Survey*), han posicionado a la OCDE como el principal referente para la medición y la evaluación de la calidad educativa (Jakobi y Martens, 2007).

Por su parte, el BM se ha caracterizado históricamente por la financiación a sistemas y proyectos educativos. No obstante, con el enfoque de sistemas para los mejores

resultados educativos del magisterio (SABER-*Teachers*, por sus siglas en inglés, *Systems Approach for Better Education Results*), se ha incorporado al campo de la evaluación de políticas educativas basadas en rendición de cuentas (RdC).

El SABER-*Teachers* es una plataforma para recopilar, difundir y comparar datos de diversos sistemas educativos a nivel internacional; busca que los gobiernos nacionales evalúen sistemáticamente sus sistemas educativos, desarrollen diagnósticos, apliquen determinadas herramientas de análisis y comparen resultados con los estándares globales, con el objetivo de elevar la calidad de las políticas educativas con fundamento en evidencias. Uno de los principales mecanismos de incidencia es un *ranking* que compara el avance de las políticas de RdC en los sistemas educativos de más de 80 países, incluido México (Mantilla, 2014; World Bank, 2013).

LA OCDE y el BM, generan vínculos en diversos niveles con estados y organizaciones nacionales o subnacionales. Éstas les brindan cobertura a sus investigaciones y recomendaciones, en muchos casos, generando las condiciones para su difusión y adopción. A su vez, las organizaciones y los Estados retroalimentan a la OCDE y el BM con recursos humanos y/o económicos, conocimientos del contexto, apoyo en la organización y gestión de eventos, entre otros recursos.

Las organizaciones nacionales y locales con las que generan las alianzas, pueden tomar diversas formas como consultorías, *think-tanks*, centros de investigaciones, fundaciones o asociaciones civiles; éstas, además de dar difusión a las recomendaciones de la OCDE y el BM, producen sus propias investigaciones y recomendaciones de política educativa, comúnmente en el sentido que recomiendan los organismos internacionales. El segundo capítulo de este libro profundiza en los mecanismos de incidencia que despliegan estos organismos internacionales para diseminar sus reformas. El tercer capítulo ahonda en las relaciones que se establecen entre los organismos internacionales y las organizaciones nacionales de la sociedad civil, vinculadas con grandes empresarios, en la nueva gobernanza del sistema educativo mexicano.

Para Ball y Junemann (2012: 138), las relaciones que se establecen en diversas direcciones, son analíticamente más cercanas a una forma de red que a una relación arriba abajo (*top-down*); es decir, a una “heterarquía”, que se refiere a una forma organizacional que se encuentra entre la jerarquía y las redes y se basa en una serie de vínculos y dinámicas horizontales y verticales que permiten la cooperación (y/o la competencia) entre diferentes elementos del proceso político.

Para Verger, Parcerisa y Fontdevila (2018: 1),

El GERM es un concepto metafórico que indica que la mayoría de las reformas educativas que se están adoptando actualmente en todo el mundo responden a problemas y prioridades equivalentes, y siguen una misma lógica; ésta asume que el rendimiento y la gestión del trabajo docente constituyen los dos factores más significativos en el proceso pedagógico y, en general, en la eficacia y eficiencia de los sistemas educativos.

Ello explica que durante las últimas tres décadas, el trabajo docente se ha colocado en el centro de las agendas de las reformas educativas a nivel internacional (Holloway, Sørensen y Verger, 2017).

Robertson (2016) se refiere a la “gobernanza global del trabajo docente” e identifica el origen del fenómeno desde la post guerra (1945) y se refiere como “el período de gobernanza débil” hasta 1990, en el que se pueden advertir mecanismos de gobierno fuertemente clasificados, pero débilmente enmarcados³ en Estados que establecieron normas y plantearon un enfoque para la educación en la lógica del desarrollo.

Durante ese período de “gobernanza débil”, Robertson señala a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés, *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*) y a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como las que ayudaron a estructurar una comprensión normativa de lo que podría y debería ser el “desarrollo educativo” en todo el mundo, medido a través de niveles, insumos y procesos. Un trabajo que se desarrolló junto con las agencias bilaterales y “la débil federación internacional de sindicatos y asociaciones de docentes”, para apoyar e impulsar la educación nacional, el desarrollo económico y social (Robertson, 2016: 278).

Mundy (2007) argumenta que, después de la Segunda Guerra Mundial, las ideas de “educación como desarrollo” y el establecimiento de normas “eran aspiraciones globales compartidas”; sin embargo, la lógica primordial durante ese período era que los Estados asumieran esas tareas. Lo que se estaba globalizando, durante ese período, era una idea particular de la educación, inspirada en la que predominaba en el mundo occidental;

³ Se refiere a las variables analíticas propuestas por Bernstein (1989) para analizar los códigos educativos a partir de las relaciones de poder y los principios de control que rigen la estructura social; elementos que subyacen al currículum, al proceso de transmisión y a la evaluación, en la estructura pedagógica. La clasificación se refiere a los límites entre los contenidos frente a la enmarcación (o enmarcamiento, *framing*), que se refiere a las formas de control.

“la de la modernidad, la del compromiso con la ciencia, el progreso, el individualismo y la superación personal” (Meyer *et al.*, 1992).

Aunque la UNESCO desarrolló amplia experiencia en la creación de estándares para informar las actividades del desarrollo educativo en torno al derecho a la educación, bajo el supuesto del respeto a la diversidad de los sistemas educativos, nunca publicó clasificaciones de países basadas en indicadores estadísticos, aunque técnicamente esto hubiera sido posible (Sassen, 2006). Dichas directrices pretendían servir de base para generar nuevos diálogos entre docentes, sindicatos y autoridades educativas nacionales, con respecto a la enseñanza como profesión que, a su vez, da forma a las leyes y prácticas nacionales.

La definición de “gobernanza débil” se refiere, precisamente, a la lógica internacional de generar diálogo en el nivel nacional que no estaba sujeta a ratificación nacional. Robertson (2016) argumenta que, a partir de 1990, coincidiendo con el surgimiento del neoliberalismo como proyecto político, inicia un período de “gobernanza fuerte”, con nuevos actores en el escenario internacional a saber: la OCDE, el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las organizaciones empresariales, globales y nacionales, dedicadas a los servicios educativos (Pearson, Microsoft, Bill y Melinda Gates Foundation, entre otras), cuyo objetivo no era ya el de discutir lo que significa “un buen maestro”, sino desarrollar nuevos sistemas de control, evaluación y rendición de cuentas basados en datos.

Robertson (2016) fundamenta sus argumentos a partir del análisis de dos instrumentos de política fundamentales para el control del trabajo magisterial desde la perspectiva de la gobernanza global: TALIS, aplicada desde el año 2007 por la OCDE y la plataforma que desarrolló el Banco Mundial desde el año 2010, SABER-*Teachers*. Como resultado, se ha diseminado la idea de que la manera de remunerar el trabajo magisterial no debe ser por el reconocimiento formal de sus calificaciones, el tipo de servicio que ofrece o la ubicación geográfica, sino por contratos por períodos específicos de empleo, con una remuneración vinculada al rendimiento de los estudiantes. De ese modo, se estableció un vínculo entre las condiciones de empleo del magisterio y la responsabilidad por los resultados.

El período asociado con el modelo de “gobernanza fuerte” coincide con una transformación significativa en el campo de control simbólico:

La educación como sector fue particularmente importante en el nuevo orden mundial, ya que produjo a los estudiantes y futuros trabajadores para la supuesta economía basada en el conocimiento [...] Ahora hay un enfoque intenso en el aprendizaje y el alumno, y lo vincula de manera causal con los maestros y un tipo específico de pedagogía, como los medios para desarrollar economías nacionales competitivas (*ibid.*: 279).

Por su parte, Roger Dale (2007) se refiere a la “agenda educativa globalmente estructurada” (GSEA, por sus siglas en inglés, *Globally Structured Educational Agenda*) explicando que, en el marco de lo que hemos llamado hasta ahora GERM, los Estados nacionales siguen siendo agentes clave en la regulación, la provisión y la financiación de la educación. No obstante, “la lógica de producción de la política educativa considera la importancia de otros actores y factores que influyen sobre los propios márgenes de actuación del Estado” (Tarabini-Castellani y Bonal, 2011: 252). Para este autor, la globalización explica el creciente papel que han jugado los organismos internacionales y regionales en la definición de las prioridades educativas e incluso en la regulación, la financiación y la provisión de la educación. No obstante, su capacidad de influencia es radicalmente diferente y funciona con base en mecanismos diversos en distintos contextos.

El análisis de dichos mecanismos es el que permite teórica y metodológicamente conectar el nivel supranacional con el nacional; en cambio, nos aleja explícitamente de buscar “relaciones mecánicas, deterministas y lineales entre ambos niveles y permite identificar las relaciones de poder entre diferentes escalas de decisión” (*ibid.*: 253).

El aporte de este autor permite identificar el dinamismo de los efectos de la globalización sobre las políticas y los sistemas educativos (Bonal, 1998; Bonal, Tarabini-Castellani y Verger, 2007; Tello y Mainardes, 2012). Es decir, a medida que las condiciones políticas, sociales y económicas cambian, las necesidades e intereses de los propios organismos supranacionales se definen, también en función de los equilibrios de poder a nivel internacional.

Dale sistematiza los mecanismos a partir de los cuales, los organismos supranacionales inciden sobre los Estados, en función de su propia fuerza en el nivel nacional y geopolítico, proponiendo una tipología que comprende: *a)* imposición; *b)* generación de interdependencia; *c)* estandarización; *d)* diseminación; *e)* armonización; *f)* aprendizaje; *g)* préstamo (Dale, 2007: 112). En el siguiente apartado profundizaremos en los mecanismos desplegados en nuestro país, con base en los tres ejes propuestos por Verger, Parcerisa y Fondevila (2018).

Tal como explica el equipo de Verger (2018: 4), con base en el trabajo de Sahlberg (2016), el GERM se articula alrededor de tres ejes:

1. Estándares
2. Descentralización
3. Rendición de cuentas

Sostienen que las evaluaciones nacionales a gran escala (NLSAs, por sus siglas en inglés, *national large-scale assessments*) representan su principal instrumento de política. Argumentan algunos factores que podrían explicar la propagación y el crecimiento de las NLSA y la rendición de cuentas basada en pruebas (TBA, por sus siglas en inglés, *test-based accountability*), como su “naturaleza políticamente gratificante, económicamente conveniente y semióticamente maleable”.

En los siguientes apartados se aborda el análisis de dichos ejes, aportando evidencia acerca de la recontextualización del GERM en México a través de la consolidación de los mecanismos de rendición de cuentas basados en pruebas estandarizadas de alto impacto en el sistema educativo nacional, con especial foco en la gestión y el rendimiento laboral del magisterio, así como la estandarización de los perfiles magisteriales y curricular, la descentralización y la autonomía.

2. Los procesos de recontextualización de la política educativa global

La literatura especializada en política educativa argumenta que aunque en los distintos contextos nacionales se están adoptando ideas similares, éstas rara vez se vuelven a contextualizar en las prácticas educativas de la misma manera (Verger y Parcerisa, 2016; Ball, 2002; González-Fernández y Monarca, 2018).

En Ball (2002), el concepto de recontextualización hace referencia al hecho de que en el contexto de la globalización, las políticas educativas son introducidas por medio de complejos procesos de manejo de influencias, de producción de textos, de diseminación y finalmente recreaciones en un contexto concreto. Es decir, las ideas que dan forma a las políticas son construidas en espacios diferenciados a las escuelas y ministerios de educación. Las ideas, los conceptos, el diseño jurídico, la aplicación y los efectos de las políticas tienen lugar en diversos contextos y/o tiempos; en ese proceso, la política

va cambiando de forma y dimensiones: la política como discurso puede ser diferente a la política como texto y más aun como adopción efectiva. Esos cambios pueden ser comprendidos bajo el concepto de recontextualización, que tiene como objetivo trazar el ciclo de la política educativa y analizar el contenido del mismo.

En referencia al concepto de recontextualización, dice Trump:

A medida que las ideas de política global viajan, se transforman [...] por lo tanto, las ideas de políticas pueden considerarse como significantes flotantes [...] como conceptos abiertos a la interpretación (2017: 16).

En ese mismo sentido, Verger, Parcerisa y Fontdevila (2019: 20) se refieren a la “maleabilidad semiótica” de los instrumentos de política del GERM:

Éstos se propagan más rápidamente si pueden asociarse a símbolos positivos (como “garantía de calidad”) y lemas políticamente poderosos (como “abordar la crisis de aprendizaje” o la “brecha de aprendizaje”). Los instrumentos de política también se expanden más rápido cuando tienen una naturaleza polisémica y / o pueden funcionar como significantes vacíos; es decir, el mismo instrumento puede servir a objetivos muy diferentes, incluso contradictorios (Steiner-Khamsi, 2016). Este es el caso de instrumentos como NLSA y TBA, que permiten a diferentes grupos políticos concretar diferentes objetivos. Por ejemplo, el hecho de que el mismo instrumento de rendición de cuentas pueda contribuir a cumplir una diversidad de objetivos tales como calidad, equidad, transparencia, elección de escuela, etcétera, facilita que los gobiernos con diferentes orientaciones ideológicas converjan al concebir la rendición de cuentas basada en pruebas como un instrumento adecuado para articular el cambio educativo.

Tal como aclaran los autores, la selección de instrumentos depende de factores políticos, discursivos y económicos, y las estrategias políticas están detrás de la elección de instrumentos.

En ese sentido, Fernández-González y Monarca (2018) explican cómo el término “rendición de cuentas” al ser importado del ámbito empresarial al campo educativo, se encuentra en una permanente disputa material y simbólica sobre sus significados y las acciones que derivan de los mismos; es decir, las disputas por diversas combinaciones entre lo que se puede enmarcar como política de rendición de cuentas en educación y las acciones concretas que derivan de ellas.

En la recontextualización, “los procesos de interpretación múltiple son altamente políticos, y algunos actores de la política educativa tienen más poder para definir discursos dominantes que otros” (Trump, 2017: 164-165). Estos “intérpretes de políticas clave”

(Ball, 1994: 17-18) intentan activamente dar forma al significado de los significantes, de acuerdo con sus intereses. La posición de los intérpretes clave se configura de manera diferente en las distintas escalas de gobierno. Eso es a lo que Apple se refiere con “trabajo ideológico” (2008: XI).

En el siguiente apartado se explica la recontextualización del GERM en México como un engranaje de interpretaciones de los discursos globales en un instrumento de política diseñado para “recuperar la rectoría del Estado en educación” a partir de la adopción del SPD para la rendición de cuentas del sector magisterial.

La rendición de cuentas ocasiona que los actores educativos (incluidas las escuelas y el magisterio) “sean más receptivos y responsables de sus acciones y resultados” (Verger y Parcerisa, 2016). La responsabilidad de los actores del campo educativo se mide a través de algunas formas de evaluación ligada a consecuencias, sean éstas altas o bajas (*high/low stake accountability*). El supuesto detrás de los sistemas de rendición de cuentas es que la vinculación del logro del aprendizaje con incentivos, sanciones y/o implicaciones de reputación conducirá a la mejora de la enseñanza y el aprendizaje tanto en el aula como en la escuela (Sahlberg, 2016).

Desde la perspectiva de la Administración Pública, la RdC es

una relación entre un actor y un foro en la que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta; el foro puede plantear preguntas y emitir juicios, y el actor puede enfrentar consecuencias (Bovens, 2007).

En los sistemas educativos, el objetivo de dicha relación es que “los actores escolares dan cuenta de las acciones realizadas a personas que ostentan una posición de autoridad formal o informal dentro o fuera de la escuela” (Cárdenas, 2010). Los criterios de evaluación que indican el nivel de adopción de las acciones esperadas, o indicadores de desempeño, suelen ser una mezcla del cumplimiento de reglamentos laborales, el apego a normas profesionales y la medición de competencias y conocimientos (Anderson, 2005).

Este tipo de mecanismos colocan a las escuelas y al magisterio como los actores que deben rendir cuentas, a partir de evaluaciones externas a los centros educativos y que arrojan resultados que pueden ser medibles, cuantificables y comparables (Verger y Parcerisa, 2016). La lógica subyacente a la evaluación de docentes, directivos y estudiantes, como mecanismo que promueve la calidad de los sistemas educativos, parte del supuesto de que el trabajo del magisterio constituye el principal factor para valorar la eficiencia y eficacia de la educación.

En esa línea, retomamos el planteamiento de Verger y sus colegas en referencia a las NLSA (es el caso del SPD), definiéndolas como “altamente funcionales para el despliegue práctico de los principios de política que dan forma al GERM” (Verger, Parcerisa y Fontdevila, 2018: 4).

En el contexto de la RE2013, la OCDE y el BM han desplegado mecanismos para incidir directamente en la política educativa nacional, promoviendo instrumentos de política para estructurar los tres ejes (estandarización, descentralización y rendición de cuentas), entre los que se identifica al SPD como la NLSA para la adopción efectiva del GERM en México. No obstante, también se cuentan otros instrumentos como el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE); el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el Proyecto de Escuelas al Centro, el Programa de Autonomía Educativa y el Nuevo Modelo Educativo.

La incidencia de la OCDE en la RE2013,⁴ en general, y en el diseño del SPD, en particular, se concretó fundamentalmente a través de tres mecanismos estrechamente articulados entre sí a saber: el diseño y la aplicación de evaluaciones de desempeño escolar; la investigación y la emisión de recomendaciones para la política educativa nacional; así como el establecimiento de relaciones con Organizaciones Empresariales de la Sociedad Civil (OESC) de nuestro país.

El primer mecanismo tiene su origen en la aplicación de la prueba PISA en México, desde el año 2000, y su consagración como referente para la toma de decisiones de política educativa nacional, a la luz del análisis de los resultados del desempeño del alumnado.

Entre los documentos oficiales de la RE2013, se identifican tres, que argumentan en el sentido de la importancia de mejorar los resultados de México en esa prueba internacional, en tanto “mide las competencias que previsiblemente se requerirán para una

4 México se convirtió en el miembro número 25 de la OCDE el 18 de mayo de 1994. Durante las dos décadas previas, la Organización se mantuvo con una membresía que incluía a los 24 países más desarrollados económicamente a nivel global. No obstante, al final del siglo XX, países “con niveles de desarrollo económico distinto a los miembros originales” fueron invitados a participar; el primero de ellos fue México. Ese cambio respondió una nueva estrategia de posicionamiento de la OCDE en el contexto internacional: la intención fue transitar del “club de los países ricos” al “hub de la globalización” (Gurria, 2009: 4).

participación exitosa en la sociedad del conocimiento” (SEP, 2013: 24) a saber: el Pacto por México (2 de diciembre, 2012), el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 (13 de diciembre, 2012), y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 (20 de mayo, 2013).

Para el gobierno panista, el primer indicador de cumplimiento de la calidad de la educación se hallaba focalizado en el mejoramiento de los resultados en las pruebas PISA (PSE, 2006-2012); para el gobierno priísta que promovió la RE2013, cambiaron los indicadores y las prioridades. Destaca el reemplazo de la prueba internacional PISA como referente, por los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) como tercer indicador de calidad; así como la definición del primer indicador de calidad con base en los resultados del Concurso de Oposición en Educación Básica del SPD para el ingreso al sistema público.

La continuidad en el uso de las pruebas estandarizadas como indicadores de calidad del SEN y los cambios en las prioridades educativas, de la medición del rendimiento de los resultados del alumnado a los resultados de la labor magisterial, reflejan la trayectoria de la agenda de la política educativa nacional en sintonía con la lógica del GERM.

El segundo mecanismo de incidencia de la OCDE en la política educativa nacional se articula a partir de su papel como centro de investigación para la producción de recomendaciones políticas. Entre julio del año 2004 y abril del 2016, la OCDE produjo al menos 114 documentos públicos que contienen información de México o que están específicamente elaborados para nuestro país; al menos 20 de ellos corresponden a la educación básica, media superior y superior (Barlett y Benavides, 2016). Algunos de los más relevantes se enumeran en la Tabla 1.

Tabla 1
Documentos destacados producidos por la OCDE para incidir en la política educativa mexicana

Junio, 2005	La cuestión del profesorado: atraer, capacitar y conservar a profesores eficientes
Diciembre, 2006	<i>Getting it Right OECD Perspectives on Policy Challenges in Mexico</i>
Febrero, 2010	Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes
Diciembre, 2010	Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México
Abril, 2011	Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación. Lecciones de PISA para México
Junio, 2011	La medición del aprendizaje de los alumnos. Mejores Prácticas para Evaluar el Valor Agregado de las Escuelas
Septiembre, 2011	Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México
Noviembre, 2012	Mejoramiento de edificios escolares en México con participación social
Diciembre, 2012	<i>Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México</i>
2012	<i>Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico 2012</i>

Fuente. Betancourt, 2020: 65.

La gran productividad de la OCDE en relación con el diagnóstico de nuestro país responde, en gran medida, a un actor clave. José Ángel Gurria Treviño fue nombrado como el primer mexicano Secretario General de la OCDE, a partir del 1° junio del año 2006. Gurria Treviño desempeñó diversos cargos públicos durante la década de los noventa, entre los que destacan secretario de Relaciones Exteriores (1994-1998) y secretario de Hacienda y Crédito Público (1998-2000). En el sexenio 2006-2012, al frente de la OCDE, propició el acercamiento del Gobierno Federal, encabezado por Felipe Calderón, con dicha organización. El estudio que “permitió fortalecer la cooperación y el intercambio de experiencias sobre el país” fue *Getting it Right OECD. Perspectives on Policy Challenges in Mexico* (2006); el siguiente estudio de gran calado, que en buena medida dio forma a la RE 2013, fue *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México* (2010) (Cuevas y Moreno, 2016; Betancourt, 2020).

Finalmente, en las relaciones que se establecen entre los organismos nacionales y las OESC,⁵ para referirnos al último mecanismo de incidencia, destaca como evidencia el reconocimiento explícito de la OCDE a la contribución de un conjunto de organizaciones, entre las que mencionan: “Empresarios por la Educación Básica, Mexicanos Primero, Observatorio Ciudadano y Suma por la Educación”, para la realización del influyente documento *Mejorar las escuelas* (2010: 57), de la OCDE.

Entre las OSCE con mayor incidencia en el diseño de la RE2013, destacan el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), fundado en 2003; Mexicanos Primero,

⁵ El desarrollo de este tipo de organizaciones responde a la evolución en los mecanismos de incidencia del empresariado mexicano en el SEN. Los empresarios, a lo largo del siglo XX buscaron incidir en las políticas educativas a través de sus organizaciones como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios o el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). No obstante, dichas organizaciones carecían de una agenda articulada de mediano y largo plazo; sus objetivos, más bien reactivos, se limitaban a criticar las políticas educativas de los gobiernos en turno y proponer elementos aislados (Jarquín, 2018). No es sino hasta inicios del siglo XXI que el empresariado mexicano consolida una nueva forma de incidir en las políticas educativas a través de organizaciones no gubernamentales. Estas son creadas, financiadas y operadas por empresarios que buscan construir, antes que una unidad empresarial, una identidad en torno al concepto de sociedad civil; a través de sus organizaciones, que nombraremos como OESC, generan los discursos, las propuestas, los conceptos y las ideas de cómo debería ser la educación en México, qué cambios necesita el SEN, cuáles son sus principales problemas y quiénes son los responsables.

Visión 2030 A.C., constituida en 2005; Empresarios por la Educación Básica A.C. (ExEB) y Suma por la Educación A.C., establecida en 2006; así como, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C. y el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, creados en 2009.

De todas ellas, Mexicanos Primero (MP) es la que logró posicionarse como un nodo central en las redes de las OSCE, tal como han mostrado otras investigaciones (Goche, 2014; Gutiérrez, 2018; Jarquín, 2018; Ruíz, Oliver y Contreras, 2018), en las cuales se coincide en identificar la emergencia de este nuevo actor y el impacto que ha generado a partir de una serie de mecanismos de incidencia; entre los más relevantes están:

1. El Premio ABC, basado en el “Decálogo del Buen Maestro”.
2. Producciones audiovisuales como el documental *De Panzazo*, estrenado el 24 de febrero del 2012.
3. La producción de documentos con información y evaluaciones del SEN.

Entre las publicadas antes de la RE2013 están: *Contra la pared* (2009), *Brechas. Estado de la Educación en México* (2010), *Metas. Estado de la Educación* (2011) y *Ahora es cuando. Metas 2012-2014*.

Las OSCE han logrado incidir en la política educativa fundamentalmente a través de la puesta de marcha de eventos y acuerdos, donde la red de organizaciones genera objetivos y estrategias en común. Un ejemplo es la *Primera Cumbre Ciudadana para Construir un México Pacífico y Justo* (PCC), realizada un mes antes de las elecciones presidenciales (julio 2012), que funcionó como una plataforma para el diseño de iniciativas de ley que acompañaban el proceso de transición política.

Su antecedente más claro se encuentra en la firma del *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* (8 de agosto, 2002), que fue el primer evento que realizó ese tipo de OESC en el sexenio panista de Vicente Fox, el día anterior a la entrada en vigor del INEE. Otro evento destacado de las OESC en los gobiernos panistas fue la *Coalición Ciudadana por la Educación*, firmada el 20 de noviembre de 2010, once días después de que la OCDE presentara el documento *Mejorar las Escuelas*.

Betancourt (2020) ha realizado un análisis detallado de cada una de esas plataformas y eventos, identificando dinámicas dialógicas entre los organismos internacionales y las OESC de nuestro país, de manera que éstas no sólo han participado en los procesos diagnósticos y aportado su propio análisis al problema educativo, sino que los propios

informes internacionales retoman las agendas propuestas por las OESC, coincidiendo en identificar el problema del arreglo corporativo magisterial como el obstáculo principal para el éxito de la reforma.

En el siguiente apartado se aborda el análisis del SPD desde su origen, con los documentos arriba enlistados como referencia de la agenda que la OCDE plantea para nuestro país, con la intención de identificar los elementos básicos de la recontextualización.

3. El Servicio Profesional Docente como instrumento de política para la recontextualización del GERM en México

El 26 de febrero de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se expidieron las modificaciones a los artículos 3° y 73° de la Constitución. El 11 de septiembre del mismo año se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (LINEE); además de las modificaciones a la Ley General de Educación (LGE) y a la Ley de Infraestructura Educativa (LIE).

Los antecedentes del SPD permiten identificar este tipo de mecanismos de RdC en educación desde las evaluaciones aplicadas en la década de los noventa tanto a estudiantes como a docentes. Estas últimas, en particular, tienen origen en el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM), que arrancó en 1993 en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), como un sistema de evaluaciones que distribuía estímulos económicos para docentes de Educación Básica (preescolar, primaria y secundaria), con el objetivo de “elevar la calidad de la educación”.

De acuerdo con ello, en este trabajo se identifica la adhesión de México al GERM desde entonces con la firma del ANMEB, por ser la primera política que contempla los tres ejes fundamentales del mismo: el proceso de descentralización escolar, otorgando a los gobiernos estatales el control presupuestario y de infraestructura; la estandarización curricular en educación básica, con base en la identificación de “los conocimientos verdaderamente esenciales” (DOF, 1992: 10); y la rendición de cuentas a través de un sistema meritocrático para el magisterio (PNCM), con base en un escalafón horizontal que tenía consecuencias sobre el salario.

Esas políticas se corresponden con la evolución del GERM, destacando la cada vez mayor incidencia de los organismos internacionales como la OCDE y el BM en nuestro

país, a través de recomendaciones y otro tipo de mecanismos como la promoción de la participación empresarial en tanto figura de la sociedad civil, en las nuevas redes para la gobernanza educativa. En este capítulo sostenemos que la RE2013 constituye la versión más acabada del GERM en México, con el SPD como instrumento de política clave.

El SPD avanzó en la instrumentalización de los mecanismos de RdC para el magisterio en, al menos, tres sentidos:

1. La evaluación para la permanencia en el servicio público.
2. Las evaluaciones y perfiles, estandarizando los modelos magisteriales (docentes, equipos directivos, de supervisión, así como asesores técnico pedagógicos.
3. La trayectoria educativa, contemplando además de la educación básica (Primaria y Secundaria), la educación Preescolar (ahora también considerada básica obligatoria), Media Superior (obligatoria) y sus diversas especificaciones como educación Indígena y Especial.

Esos tres avances configuraron al SPD como el sistema más amplio de evaluaciones del magisterio adoptado en el SEN, con base en la estandarización de los perfiles para diversas figuras educativas que, hasta entonces, no eran formalmente reconocidas. Las evaluaciones llegaron acompañadas de mayores consecuencias sobre las condiciones laborales, adoptando la forma de las políticas de rendición de cuentas de alto impacto (*high-stakes accountability*) promovidas por el GERM.

La cuestión de la permanencia resultó clave en las negociaciones con el magisterio por resultar la más crítica, en relación con las consecuencias sobre las condiciones laborales; de acuerdo con la nueva LGSPD, sólo podrían permanecer en servicio aquellas personas que se sometieran a evaluaciones permanentes con resultados “idóneos”.⁶

La nueva política educativa, tal como reza en la iniciativa de ley y en las reformas constitucionales enviadas por el Gobierno de Peña Nieto al Poder Legislativo, responde al “imperativo de la calidad” que recae sobre el Estado mexicano; la calidad, según se expresa en el documento, consiste en “el máximo logro de aprendizaje en los educandos”.

⁶ La LGSPD estableció que dicha evaluación tenía que realizarse al menos cada cuatro años para todo el personal en funciones (DOF, 2013: 12). El incumplimiento en cualquiera de las evaluaciones para la permanencia implicaría la separación del servicio público “sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o para el Organismo Descentralizado, y sin necesidad de que exista resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas” (ibíd.: 17).

Para alinearse con el imperativo (global) de la calidad, se plantea como requisito “que el acceso de los maestros al sistema público y su promoción y permanencia se realicen a través de procedimientos idóneos en relación con los fines de la educación” (Gobierno Federal, 2013: 184-185).

El SPD es el instrumento de política diseñado para responder a dicho requerimiento, definido como un:

Conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados⁷ (DOF, 2013: 3).

Las evaluaciones se fundamentan en los Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) e establecidos como los textos reglamentarios de la RE2013. Para cada Perfil se plantea la evaluación a partir de cinco Parámetros y sus respectivos Indicadores de cumplimiento (SEP, 2014a; 2017a; 2017b; 2017c).

Los documentos *Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos*, elaborados por la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2014b; 2015a; 2015b), contienen los textos que describen con puntualidad cada uno de los mecanismos que serán utilizados para la rendición de cuentas (RdC). En la LGSPD y en esos textos, en específico, se encuentra evidencia del primer eje de recontextualización del GERM, a saber: la estandarización de los perfiles magisteriales, así como del tercer eje, las altas consecuencias en el sistema RdC (*high-stakes accountability*) adoptado como instrumento de política.⁸

7 De acuerdo con la LGSPD, el Ingreso es la acción de entrar al SPD; la Permanencia es “la continuidad en el servicio educativo”; la Promoción es el “acceso a una categoría o nivel docente superior al que se tiene”; el Reconocimiento se refiere a “las distinciones, apoyos y opciones de desarrollo profesional que se otorgan al personal”; y finalmente, el Desempeño es entendido como “la calidad y los resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de Asesoría Técnica Pedagógica o cualquier otra de naturaleza académica” (DOF, 2013: 1-2).

8 Para la Reforma Educativa de 2019, el nuevo presidente, Andrés Manuel López Obrador, que llegó al poder a través del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en 2018, adquirió con el SNTE y otras organizaciones del magisterio organizado el compromiso de derogar la “mal llamada” reforma educativa de 2013. El compromiso se concretó en la eliminación de la evaluación y, supuestamente, también de las consecuencias sobre las condiciones laborales.

Los instrumentos de evaluación constituían, en su gran mayoría, exámenes estandarizados y documentos considerados como “evidencias” de la labor docente.⁹ Según Galaz, Jiménez-Vásquez y Díaz-Barriga (2019: 189),

La recopilación de evidencias, tenía como objetivo facilitar la evaluación, no obstante, además de generar incertidumbre y angustia al profesorado por desconocer la manera en que debían elaborar los portafolios, se encontraron numerosas inconsistencias, como el que no aparecieran todas las asignaturas en la plataforma de la SEP o problemas asociados a las pautas, las rúbricas y los sesgos, lo que dificultó aún más el proceso de evaluación.¹⁰

Una de las cuestiones más ríspidas en las negociaciones entre el magisterio y el gobierno, luego de sendas manifestaciones de rechazo a la reforma (cuestión sobre la que abunda el quinto capítulo de este libro, de Betancourt y González), tenía que ver con las altas consecuencias de la evaluación, en el nivel de los efectos de las políticas.

Arnaut (2014: 33-34) señala el carácter regulador de las relaciones laborales bajo un sistema de RdC en la RE2013. El autor plantea tres características del SPD y las somete a discusión:

1. El acentuado centralismo de su estructura, organización y operación [...];
2. La acentuada unilateralidad en el diseño de los dispositivos, organización y operación [...];
3. La preponderancia de los dispositivos de control basados en incentivos negativos frente a los dispositivos e incentivos positivos.

Dichas características revelan, en palabras del autor “una profunda desconfianza que los responsables de tomar decisiones tienen por los maestros y los gobiernos de los estados”. La evaluación del SPD, lejos de ser una herramienta para el aumento de la calidad en la enseñanza, se erigió como un dispositivo político y mediático central en “la disputa por la educación entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), el SNTE y los empresarios” (*ibíd.*).

9 “Ante la ausencia de experiencias previas, la dificultad de una evaluación construida desde una visión profesional, el número de docentes a evaluar, el tiempo y el costo implicado, el INEE cedió a construir un modelo de evaluación/medición a partir de evidencias de desempeño docente en el que los instrumentos y etapas fueron: 1. Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales; 2. Expediente de evidencias de enseñanza; 3. Examen de conocimientos y competencias didácticas; 4. Planeación didáctica argumentada; 5. examen complementario (inglés y tecnologías)” (Galaz, Jiménez-Vásquez y Díaz-Barriga, 2019: 189).

10 El texto de Ímaz en este libro ahonda al respecto.

Por su parte, Cuevas y Moreno (2016) han reflexionado alrededor de lo que llamaremos “las contradicciones en el proceso de recontextualización del GERM”, durante el proceso de adopción efectiva de la RE2013 a nivel nacional.

Con base en un análisis comparativo entre las recomendaciones estratégicas de la OCDE presentadas en el documento *Mejorar las Escuelas* (2010) y los textos legales de la reforma, las autoras plantean dos cuestiones a considerar en este trabajo. Por un lado, está la cuestión de colocar al magisterio como responsable del éxito o fracaso de las reformas, frente a las recomendaciones de la propia OCDE, en el sentido de “ofrecer una carrera docente con formación robusta, salarialmente atractiva y con reconocimiento social”, condiciones que distan del ejercicio de la labor docente en nuestro país.

El hecho de utilizar los malos resultados de México en las pruebas estandarizadas internacionales para estudiantes PISA, o en las pruebas nacionales EXCALE o PLANEA, como el principal indicador en la medición de la calidad educativa, condujo a la culpabilización del magisterio como causante de la baja calidad. En el análisis de las autoras, “ello acentúa el empleo de la evaluación docente como una certificación de saberes adquiridos y como una herramienta de rendición de cuentas” (Cuevas y Moreno, 2016: 16).

Este discurso que justificó la RE2013 contrasta con los resultados registrados por SPD. De acuerdo con el *Libro Blanco de la Reforma Educativa* (SEP, 2019) de las 272,665 evaluaciones aplicadas a docentes, equipos directivos y asesores/as técnicos pedagógicos, entre los años 2015 y 2018 en educación básica y media superior, en promedio el 13.3% tuvieron resultados insuficientes, 31% suficientes, el 44% buenos y 11.7% destacados, como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 2
Evaluación del Desempeño de Docentes y Directivos en Educación Básica y Media Superior (2015-2018)

	Resultado insuficiente		Resultado suficiente		Resultado bueno		Resultado destacado		Total
Docentes de Educación Básica evaluados	23,262	11%	74,200	36%	84,845	42%	21,832	11%	204,139
Docentes de Educación Media Superior evaluados	7,622	17%	13,761	30%	18,945	41%	5,561	12%	47,113
Directivos de Educación Básica evaluados	2,455	12%	5,786	27%	10,577	49%	2,595	12%	21,413

Fuente: Elaboración propia a partir de SEP, 2019: 464-465.

Por otro lado, la manera de interpretar las recomendaciones internacionales por parte del gobierno mexicano llevó a lo que las autoras denominan un “sesgo político, ya que emplea la evaluación docente para recuperar el control del gremio magisterial que antes pertenecía al sindicato” (*ibíd.*). A través del SPD como un sistema de RdC, se buscaba regular las relaciones laborales del magisterio con el Estado, sin la participación directa del SNTE.

La explicación a dicho sesgo, en la recontextualización de las políticas del GERM en México, podría hallarse en la peculiar configuración que adquirió la nueva gobernanza educativa a partir de la entrada de México a la OCDE, donde las organizaciones empresariales de la sociedad civil han acumulado cada vez más poder de incidencia en las políticas educativas nacionales. Por su parte, las organizaciones internacionales han generado dinámicas dialógicas con los grupos de la sociedad civil empresarial mexicana, retomando, a su vez, el diagnóstico de que el arreglo corporativo magisterial, es el obstáculo principal para el éxito de la reforma (Betancourt, 2020). En este sentido, es interesante identificar, en el proceso de recontextualización del GERM en la política educativa nacional, el papel del corporativismo sindical¹¹ como variable clave en el análisis de la configuración que cobró el sistema de RdC a través del SPD.

García-Chediak (2017) analiza el proceso de adopción de este tipo de políticas en México y Ecuador, argumentando que las reformas educativas llevadas a cabo en ambos países tuvieron como centro la reconfiguración de las relaciones laborales entre el magisterio y el Estado, en la búsqueda de disminuir el poder de incidencia de los sindicatos; sin embargo, demuestra que si bien en el caso mexicano se crearon marcos jurídicos y herramientas, como el sistema de evaluación para docentes (SPD), éstos no

11 El corporativismo sindical es una de las principales características del Estado mexicano posrevolucionario basado en política de masas; ésta constituyó una forma de organizar a las clases trabajadoras del campo y la ciudad a partir del sexenio del presidente Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940). La política de masas tenía como objetivos generar gobernabilidad por parte del Estado mexicano, además de fortalecer al partido oficial; lo lograron a partir de mecanismos de inclusión (y exclusión) de sectores de la población en torno a organizaciones sindicales, militares, campesinas y profesionales. Este modelo de organización estatal fue conocido como corporativo y configuró a lo largo del siglo XX una particular forma de relación entre el gobierno y la población. Una de las organizaciones corporativas más importantes es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); creado en 1943 a partir una serie de reestructuraciones previas de la organización magisterial; el SNTE aglutinó a los y las docentes de la educación básica de todo el país (Ímaz, 2013). El papel del SNTE en la gestión de todas las dimensiones del SEN fue evolucionando, hasta convertirse en una organización central de la administración de la educación; se creó un tipo de co-gobierno entre la SEP-Gobierno Federal y el SNTE (Bensusán y Tapia, 2011).

lograron –o no buscaban– subvertir los soportes legales-institucionales que sostienen el corporativismo sindical del SNTE, como son el cuasi-monopolio de la representación de los trabajadores de la SEP o la amplia discrecionalidad en el ingreso y el uso de los recursos públicos.

De acuerdo con la literatura especializada (Amrein y Berliner, 2002; Abrams, Pedulla y Madaus, 2003; Jones, Jones y Hargrove, 2003; Nichols y Berliner, 2007; Thiel, Schweizer y Bellmann, 2017), es previsible que una reforma educativa estructurada alrededor de un esquema de RdC de alto impacto pudiese generar efectos adversos. Sobre esa línea de investigación seguimos trabajando, en la idea de incorporar la perspectiva de los actores.

Algunos de los efectos que se han identificado en nuestro contexto tienen que ver con la desarticulación del trabajo cooperativo colegial entre docentes; esquemas de gestión jerárquicos centrados en indicadores que promueven la competencia y el mérito individual; la reorientación de las relaciones pedagógicas hacia el entrenamiento para las pruebas; el fomento del éxito individual y la selección de estudiantes que sobresalen en las mismas, agudizando las desigualdades educativas; así como el incremento del estrés, la incertidumbre y la burocratización en el ejercicio de la labor docente, por mencionar los más relevantes.

En el siguiente apartado se pretende aportar evidencia acerca de los distintos ejes de la recontextualización del GERM en México, a partir del análisis de contenido de una serie de documentos gubernamentales, tales como leyes, decretos, reglamentos, planes, programas, acuerdos y convenios; documentos programáticos de organizaciones nacionales e internacionales vinculadas al campo educativo, así como estudios, investigaciones, resúmenes ejecutivos y hojas de información; notas de medios de comunicación, reportajes, investigaciones periodísticas y registros de discursos que abarcan las últimas tres décadas; así como artículos y libros académicos.

4. La RE2013 como recontextualización del GERM en sus tres ejes

En los siguientes subapartados se profundiza en los tres ejes de análisis de la recontextualización del GERM a partir de la RE2013, a saber: estandarización de los perfiles magisteriales y estandarización curricular; descentralización y autonomía, así como mecanismos de rendición de cuentas.

4.1. Estandarización de los perfiles magisteriales y curricular

Tal como explican Verger, Parcerisa y Fondevila (2018), la estandarización de la educación implica la selección de algunas asignaturas básicas en el currículum (lengua propia y matemáticas; en el mejor de los casos, ciencia y tecnología) y la definición de los tipos ideales para el magisterio con base en su desempeño laboral. El rol de las NLSA en este caso, busca asegurar que las escuelas y el magisterio se adhieran a los estándares del conocimiento evaluable.

En la cuestión del servicio profesional docente como prueba nacional de gran escala, tal como se ha explicado, la base para la estandarización de la labor docente se encuentra en los Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI), establecidos como los textos reglamentarios de la RE2013, en los que se definen 54 perfiles específicos para las distintas figuras del magisterio en función del nivel educativo (preescolar, primaria, secundaria y bachillerato), la modalidad (indígena, especial, telesecundaria, segunda lengua, en educación básica) o campo disciplinar (en educación media superior), entre otros.

La principal crítica a la estandarización de los perfiles docentes tiene que ver con la aspiración de homogeneización en un país muy diverso, donde la pérdida de sensibilidad al contexto, sin duda, puede generar mayores inequidades educativas; al respecto, Ímaz profundiza en el cuarto capítulo de este trabajo.

En términos de estandarización curricular, el precedente de la RE2013 se encuentra en la Reforma Integral a la Educación Básica (DOF, 2011), que tuvo como objetivo favorecer la formación del alumnado del nivel preescolar, primaria y secundaria, en el desarrollo de competencias para la vida¹² y el logro del perfil de egreso, mediante la articulación de los aprendizajes esperados y el establecimiento de estándares curriculares (DOF, 2011: 4).

La característica principal de la RIEB fue la adopción de un enfoque basado en competencias, con el objetivo de integrar los tres niveles educativos de educación básica a través de estándares de desempeño evaluables a nivel nacional, como la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE) o los Exámenes para la

12 “Las competencias para la vida se refieren a aquellas capacidades que el individuo fuera capaz de desarrollar para responder a diferentes situaciones que implican un saber (conocimiento), un saber hacer (habilidades), así como la valoración de las consecuencias de ese hacer (valores y actitudes)” (Cervantes y Franco, 2017: 103).

Calidad y el Logro Educativos (EXCALE), así como internacionales (PISA) asociados a los rasgos del perfil de egreso que se esperaba de cada nivel educativo (Hernández, 2013).

La estandarización curricular, a través del enfoque de competencias, contempla cuatro campos de formación básica, a saber: lenguaje y comunicación; pensamiento matemático; exploración y comprensión del mundo natural y social; así como desarrollo personal y para la convivencia (DOF, 2011). Las evaluaciones estandarizadas del rendimiento del alumnado, a diferencia de las pruebas estandarizadas nacionales precedentes, se ciñó a las asignaturas de lenguaje y comunicación, y pensamiento matemático, bajo el supuesto de que ese binomio comprende buenos indicadores de resultados educativos que integran herramientas esenciales para el desarrollo del aprendizaje de otras áreas del conocimiento (INEE, 2015).

En el discurso oficial de la RE2013, Aurelio Nuño (2018) –secretario de educación de 2015 a 2017– planteaba que para mejorar la calidad, la equidad y elevar los puntajes en las pruebas nacionales e internacionales era necesario realizar modificaciones a los planes y programas de estudio para que respondieran a las capacidades de las sociedades del siglo XXI.¹³

El planteamiento curricular de la RE2013 no fue publicado sino tres años después de que ésta fuera aprobada, con la presentación pública del *Nuevo Modelo Educativo* (NME, 2016). En el discurso, el NME prioriza la necesidad de dar continuidad a los cuatro niveles educativos obligatorios –preescolar, primaria, secundaria y media superior–, así como definir “aprendizajes clave” e incluir contenidos para el “desarrollo de habilidades socioemocionales”, para *aprender a aprender* y *aprender a convivir*. Los aprendizajes claves se formularon en tres campos: formación académica, desarrollo personal y social, y autonomía curricular.

13 Tal como está descrito en el modelo educativo de 2016, “las capacidades de las sociedades del siglo XXI son: la iniciativa, la perseverancia, la reflexión sobre los actos propios, la integridad, el rechazo a todo tipo de discriminación, la convivencia pacífica, el respeto a la legalidad, el cuidado del medio ambiente, el trabajo en equipo y el desarrollo de habilidades para comunicarse, coordinar, sentir empatía, confianza, disposición a servir, solucionar conflictos y negociar” (SEP, 2016).

En el NME se planteó la necesidad de pasar de un tipo de organización vertical a uno más horizontal en el sistema educativo¹⁴, por lo que propuso colocar al centro a las escuelas bajo dos tipos de autonomía. De acuerdo con la definición oficial, la autonomía de gestión consiste en habilitar y facultar gradualmente a las escuelas para que, bajo el liderazgo del personal directivo, se tomen decisiones del ámbito operativo y administrativo; mientras que la autonomía curricular permite a cada escuela diseñar parte del currículo, de acuerdo a las necesidades e intereses del alumnado y del contexto a través del Consejo Técnico Escolar y del Consejo Escolar de Participación Social (SEP, 2017d: 56).

La autonomía curricular abrió la posibilidad de elegir entre cinco ámbitos: profundización en la formación académica; ampliación del desarrollo personal y social; nuevos contenidos relevantes; contenidos regionales y locales; y el impulso de proyectos de impacto social (SEP, 2017: 76).

Las principales críticas a la autonomía curricular se centraron en las limitaciones de concretarlo en la realidad educativa, debido a la ausencia de un plan para la formación de las personas profesionales de la educación respecto al diseño curricular, la planeación didáctica, estrategias y técnicas de enseñanza, además de la escasez de recursos materiales en las escuelas (Díaz-Barriga, 25 de julio, 2016; Ortega-Estrada, 2017; Ibarrola, 2018). Así, la RE2013 continuó con el proceso de estandarización curricular mediante la definición de los aprendizajes clave y las habilidades socio-emocionales evaluables en la prueba nacional, a la vez que promovió el discurso a la atención de la equidad y la inclusión, a partir de la autonomía de gestión y curricular.

4.2. El proceso de descentralización y la autonomía de gestión

La descentralización, como explican Verger, Parcerisa y Fondevila (2018), transfiere la autoridad y las competencias de gestión, del gobierno central a niveles administrativos menores, donde las NLSA brindan elementos de control a las autoridades locales, regionales y estatales.

14 En el NME se identificó que las problemáticas generadas por la organización vertical en el sistema educativo eran “la producción de dinámicas indeseables, como es la subordinación de lo pedagógico, la burocratización, la falta de contextualización o pertinencia de las acciones, la superposición de tareas, el uso ineficiente del tiempo en el aula y en la escuela, la ausencia de una visión estratégica orientada hacia las prioridades educativas y, en consecuencia, la frustración personal y colectiva en las comunidades escolares” (SEP, 2017d: 96).

En nuestro país, el proceso de RE2013 trazó una trayectoria en el sentido contrario al que identifican los autores como tendencia internacional, porque formalizó la lógica centralista que caracterizó la trayectoria de la gestión educativa durante los últimos treinta años (Olmeda, 2014; Malgouyres, 2014; Aboites, 2018).

Arnaut (2014: 33-34) plantea que el SPD se caracteriza por un acentuado centralismo en su estructura, organización y operación:

Bajo la premisa de recuperar la rectoría del Estado sobre la educación, la RE2013 en lo general estableció una relación de subordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, principalmente en relación con el control de las plazas docentes (control del ingreso al servicio público). El papel de los gobiernos locales fue de operadores de las autoridades Federales.

La centralización de la nueva regulación laboral del SPD, fue complementada con la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) y el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Así, “desde el centro nacional se busca el control de los Estados; y a través de éstos, se quiere llegar a los supervisores, las escuelas y los maestros” (*ibíd.*: 33).

La controversial recentralización de la gestión del SEN está estrechamente relacionada con el otorgamiento de autonomía al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), creado en el año 2002 como un organismo descentralizado de la SEP, así como a la introducción de mecanismos de autonomía de gestión escolar.

La Ley del INEE (DOF, 2013b) enmarca la relación entre la SEP y el INEE en la Coordinación del Sistema Nacional para Evaluación Educativa (SNEE). El SNEE no es una institución como tal, sino una estructura donde las Autoridades Educativas Federales (SEP-INEE) tienen el control; posteriormente se ubican las Autoridades Educativas Locales, con carácter honorífico y por invitación de las autoridades, es posible incluir a representantes de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil, así como a docentes distinguidos y personas físicas que puedan exponer conocimientos y experiencias sobre temas vinculados a la evaluación de la educación (DOF, 2013b: 5). La gran ausencia en la construcción de los dispositivos, la organización y la operación del SPD fue la perspectiva magisterial.

En la literatura académica, la principal crítica a la autonomía de gestión en las escuelas es la tendencia a la privatización, así como el aumento de la carga burocrática para el profesorado y el equipo directivo (Rivera y González, 2016; Ortega, 2017; Sáenz y Molina, 2017).

En el caso mexicano, Lucía Rivera (2016) considera que la autonomía de gestión adoptada en el marco de la reforma, es despojada de su significado emancipador y su vínculo con la democratización de la vida escolar, debido a que propone una autonomía regulada y acotada, al servicio de fines pragmáticos; además, introduce cambios que permiten mayor control de la vida escolar.

La reflexión de Rivera cuestiona los riegos de esta interpretación del concepto de autonomía en el campo pedagógico, como vehículo para la apertura de la gestión escolar a mecanismos de mercado que conducen a la privatización endógena (Ball y Youdell, 2007). El diseño de la autonomía de gestión limitó la participación de las familias a la resolución de problemas de operación e infraestructura mediante el cobro de los servicios de agua y luz en algunas zonas marginadas; también abrió la posibilidad a las empresas de emprender negocios dentro de los espacios educativos que, en algunos casos, condujo a situaciones de corrupción y desvío de recursos (Rivera, 2016). La reflexión en torno a la recontextualización de la autonomía en el SEN se realiza en el siguiente capítulo de este libro, García Chediak y Martínez Cuervo.

4.3. La rendición de cuentas de los actores educativos

Las NLSA, en este caso el SPD, tal como plantean Verger, Parcerisa y Fondevila (2018), constituyen el instrumento de política para la rendición de cuentas y tienen implicaciones a nivel administrativo y de mercado; están asociadas a incentivos o sanciones hacia las escuelas y el magisterio, en el primer caso, y sirven para generar información vinculada a la elección escolar y promueven la competencia entre escuelas, en el segundo.

El SPD tiene sus antecedentes en el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM) que inició operaciones en 1993 en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); éste funcionaba como un sistema horizontal de cursos y evaluaciones que distribuía estímulos económicos para docentes de Educación Básica (preescolar, primaria y secundaria), el cual tenía como objetivo elevar la calidad de la educación.¹⁵

15 Diversas investigaciones muestran que el PNCM no logró sus objetivos, en el sentido de que su aplicación no se tradujo en la mejora del desempeño de los estudiantes (Martínez y Vega, 2007; Cordero, Luna y Patiño, 2013); por el contrario, se detectaron diversos efectos perversos como venta de exámenes de docentes (Poy, 2014), y las prácticas con el alumnado, como enseñar para la prueba a partir de las evaluaciones ENLACE, tuvieron repercusiones en el salario (2008-2013) (Contreras y Backhoff, 2014).

Sin embargo, el antecedente inmediato del SPD fue el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes (CNAPD) que se llevó a cabo entre los años 2009 y 2013, en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). Esta política tenía como objetivo que las plazas docentes paulatinamente fuesen asignadas a partir de concursos de oposición abiertos organizados por la SEP en mancuerna con el SNTE.¹⁶

A partir de la RE2013, tanto el PNCM como el CNAPD fueron sustituidos por el SPD, que cumplía ambas funciones por medio de las evaluaciones para el ingreso, la promoción y el reconocimiento. Asimismo, el SPD avanzó en la instrumentalización de los mecanismos de RdC para el magisterio, con respecto a sus antecesores en, al menos, tres sentidos:

1. Añadir la evaluación para la permanencia y, con ello, regulando los cuatro pilares de la carrera docente (ingreso, permanencia, promoción y reconocimiento).
2. Crear evaluaciones y perfiles para docentes, equipos directivos, de supervisión, así como asesores/as técnico pedagógicos.
3. Comprender la educación Primaria y Secundaria, la educación de Preescolar, Media Superior y sus diversas modalidades como educación Indígena y Especial.

Por lo tanto, el SPD constituye el instrumento de política para la rendición de cuentas en el SEN. Sus implicaciones a nivel administrativo se caracterizan por las altas consecuencias (*high-stake accountability*) sobre las condiciones laborales del magisterio, estimulando el carácter individualista de las relaciones laborales y procurando excluir a los actores tradicionales del SEN como el SNTE y las propias comunidades escolares.

Conclusiones

El movimiento de reforma educativa global (GERM) ha incidido de manera consistente en el diseño de la política educativa nacional desde los años noventa, cuando se adopta el sistema neoliberal como ideario político; pero no fue hasta la aprobación de la Reforma Educativa

16 Flores-Crespo y Mendoza (2012) a partir de su investigación concluyen que los esfuerzos por cumplir los objetivos el Concurso resultaron insatisfactorios debido a que prevalecieron las prácticas de asignación de plazas por acuerdos corporativos entre el SNTE y la SEP o secretarías de educación estatales, frente a los principios de mérito que promovían.

2013 (RE2013) que se diseñaron los mecanismos específicos para adoptar un sistema de rendición de cuentas (RdC) de altas consecuencias (high stakes accountability), centrado en el magisterio, con el objetivo explícito de recuperar la rectoría del Estado en educación, en referencia al papel que había jugado el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) hasta entonces en los procesos de disputa generados en el campo educativo nacional.

En este capítulo ponemos el foco en el Servicio Profesional Docente (SPD) porque consideramos que constituye el principal instrumento de política para la recontextualización del GERM en México, en consonancia con las agendas globales que colocan al centro el rendimiento y la gestión del trabajo docente como los dos factores más significativos en el proceso pedagógico y, en general, en la eficacia y eficiencia de los sistemas educativos.

Con base en el planteamiento de Sahlberg (2011, 2016) y siguiendo la línea de análisis de Verger y su equipo (2016, 2018), se llevó a cabo un trabajo de investigación documental que abarca la trayectoria de las tres últimas décadas de reformas educativas en nuestro país, para identificar el proceso de recontextualización del GERM en la RE2013 en tres ejes; la estandarización de los perfiles magisteriales y curricular, la descentralización y la autonomía, así como la consolidación de los mecanismos de rendición de cuentas basados en pruebas estandarizadas de alto impacto centradas en la evaluación magisterial.

Queda manifiesta la transformación que han experimentado los organismos internacionales en las últimas décadas, en relación con la capacidad de incidencia en las políticas educativas nacionales, o lo que Robertson (2016) denomina “la gobernanza global del trabajo docente”. Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) se posicionaron como referentes para la medición y la evaluación de la calidad educativa, en un modelo de “gobernanza fuerte”, a través de instrumentos de política como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés, *Programme for International Student Assessment*) y el Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés *Teaching and Learning International Survey*), de la primera, así como el enfoque de sistemas para los mejores resultados educativos del magisterio (SABER-Teachers, por sus siglas en inglés, *Systems Approach for Better Education Results*), del segundo.

En el marco de “gobernanza global fuerte”, a través de mecanismos de RdC de altas consecuencias centradas en el magisterio, se identifica también la incorporación de nuevos actores al campo de disputa de la política educativa; se refiere a las organizaciones empresariales, globales y nacionales, dedicadas a los servicios educativos, que contribuyeron a generar nuevos sistemas de control, evaluación y rendición de cuentas basados en datos.

En México, ese tipo de organizaciones funcionan en redes y se posicionan a través de eventos y acuerdos, entre las que destacan: la *Primera Cumbre Ciudadana para Construir un México Pacífico y Justo* (PCC), realizada un mes antes de las elecciones presidenciales (julio, 2012), cuyo antecedente se encuentra en la firma del *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* (8 de agosto, 2002) y en la creación de la *Coalición Ciudadana por la Educación*, firmada el 20 de noviembre de 2010, once días después de que la OCDE presentara el documento *Mejorar las Escuelas*.

En el proceso de recontextualización del GERM en México se han identificado tres mecanismos principales de incidencia: el diseño y la aplicación de evaluaciones de desempeño escolar (PISA/TALIS/SABER-Teachers); la investigación y la emisión de cientos de documentos y recomendaciones para la política educativa nacional; así como el establecimiento de relaciones con Organizaciones Empresariales de la Sociedad Civil (OESC) de nuestro país. Sobre este último, se constata un fenómeno dialógico en la relación que se establece con los organismos internacionales, de manera que éstas, no sólo han participado en los procesos diagnósticos y aportado su particular análisis en torno a la problemática de la educación, sino que los propios informes internacionales retoman de las agendas propuestas por las OESC el arreglo corporativo magisterial como el obstáculo principal para el éxito de la reforma.

La continuidad en el uso de las pruebas estandarizadas como indicadores de calidad del SEN en los últimos gobiernos, así como los cambios en las prioridades educativas, de la medición del rendimiento de los resultados del alumnado a los resultados de la labor magisterial, reflejan la trayectoria del GERM en la política educativa nacional.

Las evaluaciones llegaron acompañadas de mayores consecuencias sobre las condiciones laborales, adoptando la forma de las políticas de rendición de cuentas de alto impacto (*high-stakes accountability*) promovidas por el GERM. Ese resultó uno de los elementos más conflictivos frente a la RE2013 por parte del magisterio.

En el proceso de adopción efectiva de la agenda educativa global, México ha avanzado también en la estandarización de los perfiles magisteriales, a través de textos como

Perfiles, Parámetros e Indicadores; así como en la estandarización curricular, con base en el modelo de formación por competencias que estructura el Nuevo Modelo Educativo.

En lo que se refiere a la gestión escolar, la RE2013 otorga autonomía al INEE y formula la autonomía de gestión a en el discurso, aunque –paradójicamente– formaliza la tendencia de los últimos treinta años a la centralización del SEN.

Este trabajo destaca la importancia de considerar el fenómeno del corporativismo sindical del magisterio mexicano en el análisis de la configuración que cobró el sistema de RdC, a través del SPD, en el proceso de recontextualización del GERM en la política educativa nacional.

Sostenemos con García-Chediak (2017), que el SPD, sin embargo, no logró –o no buscaba– subvertir los soportes legales-institucionales que sostienen al corporativismo sindical del SNTE.

En la línea de análisis que plantea esta obra en su conjunto, damos cuenta de la manera en que la política educativa nacional ha ido cambiando de lógica. El discurso de que la calidad educativa depende, sobre todo, del rendimiento laboral docente, se concretó en una reforma constitucional y el despliegue de una serie de leyes secundarias, entre las que se cuenta la *Ley General del Servicio Profesional Docente*, que adoptaron la forma de mecanismos de control a través de evaluaciones estandarizadas que generaron un importante rechazo social y magisterial, al punto de ser derogada, en el año 2019, como bandera electoral del nuevo gobierno.

Glosario de siglas y acrónimos

ACE: Alianza por la Calidad de la Educación

ANMEB: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CEMABE: Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Baja y Especial

CNAPD: Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes

DOF: Diario Oficial de la Federación

ENLACE: Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares

EXCALE: Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos

ExEB: Empresarios por la Educación Básica

FMI: Fondo Monetario Internacional

FONE: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo

GERM: *Global Education Reform Movement*

GSEA: *Globally Structured Educational*

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

LGE: Ley General de Educación

LGSPD: Ley General del Servicio Profesional Docente

LIE: Ley de Infraestructura Educativa

LINEE: Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa

MP: Mexicanos Primero

NLSAs: *National Large-Scale Assessments*

NME: Nuevo Modelo Educativo

OCDE: Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico

OESC: Organizaciones Empresariales de la Sociedad Civil

OIT: Organización Internacional de Trabajo

PCC: Primera Cumbre Ciudadana para Construir un México Pacífico y Justo

PISA: *Programme for International Student Assessment*

PLANEA: Plan Nacional para la Evaluación de Aprendizajes

PNCM: Programa Nacional de Carrera Magisterial

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PPI: Perfiles, Parámetros e Indicadores

PSE: Programa Sectorial de Educación

RdC: Rendición de Cuentas

RE2013: Reforma educativa mexicana de 2013

RIEB: Reforma Integral a la Educación Básica

SABER-Teachers: *Systems Approach for Better Education Results*

SEN: Sistema Educativo Nacional

SEP: Secretaría de Educación Pública

SIGED: Sistema de Información y Gestión Educativa

SNEE: Sistema Nacional de Evaluación Educativa

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

SPD: Servicio Profesional Docente

TALIS: *Teaching and Learning International Survey*

TBA: *Test-Based Accountability*

UNESCO: *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*

Referencias

Aboites, H. (27 de octubre, 2018), “INEE, centralización y construcción de país”, en *La Jornada*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2018/10/27/opinion/020a1pol>

Anderson, A. (2005), *La rendición de cuentas en la educación*, París, Academia Internacional de la Educación.

Apple, M. (2008), “Foreword”, en Weaver-Hightower (ed.), *The Politics of Policy in Boys’ Education: Getting Boys Right*, New York, Palgrave.

Arnaut, A. (2014), “Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente”, en G. Del Castillo y G. Valenti (eds.), *Reforma educativa ¿qué estamos transformando? Debate informado*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Ball, S. (1994), *Education Reform: A Critical and Post-structural Approach*, Buckingham, Open University Press.

Ball, S. (2002), “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”, en M. Narodowski, M. Nores y M. Andrada, *Nuevas tendencias en política educativa. Estado, mercado y escuela*, Buenos Aires, Ediciones Granica, pp. 103–129.

Ball, S. y C. Junemann (2012), *Networks, new Governance and Education*. Bristol, UK, The Policy Press.

Ball, S. y D. Youdell (2007), *La privatización encubierta de la educación pública*, Londres, Internacional de la Educación.

Ball, S.; M. Maguire y A. Braun (2012), *How Schools do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools Abingdon*, New York, Routledge.

Ball, S.; C. Junemann y D. Santori (2017), *Edu.net. Globalisation and Education Policy Mobility*, New York, Routledge.

Barlett, M. y L. Benavides (2016), *El fraude de la reforma educativa, Reflexión crítica*, México.

Beech, J. y A. Meo (2016), “Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina”, *Education Policy Analysis Archives*, 24 (23).

Bernstein (1989), *Clases, códigos y control. I Estudios teóricos para una sociología del lenguaje*, Madrid, Akal.

Bensusán, G. y A. Tapia (2011), “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168.

Betancourt, R. (2020), *El Servicio Profesional Docente como recontextualización de las políticas de rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano*, Tesis de Licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Bonal, X. (1998), “La sociología de la política educativa: Aportaciones al estudio de los procesos de cambio”, *Revista de Educación*, 317, pp. 185–202.

Bonal, X.; A. Tarabini-Castellani y A. Verger (2007), “La educación en tiempos de la globalización: nuevas preguntas para las ciencias de la educación”, en X. Bonal, A. Tarabini-Castellani y A. Verger, *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Madrid, Miño y Dávila Editores, pp. 13-38.

Bovens, M. (2007), “Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, 13 (4), pp. 447–468. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>

Cárdenas, S. (2010), *La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cordero, G., E. Luna y N. Patiño (2013), “La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente”, *Sinéctica*, 41. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/sine/n41/n41a8.pdf>

Cervantes, G. y H. Franco (2017), *Políticas educativas y educación basada en competencias en México*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Contreras, S. y E. Backhoff (2014), “Tendencias en el aprendizaje de la educación en México. Una comparación entre ENLACE, EXCALE y Pisa”, *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=22749>

Cuevas Y. y T. Moreno (2016), “Políticas de evaluación docente de la OCDE. Un acercamiento a la experiencia en la educación básica mexicana”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24 (120). Disponible en <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2283>

Dale, R. (2007), “Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos”, en X. Bonal, A. Tarabini-Castellani y A. Verger, *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Mino y Dávila, pp. 87–116.

Diario Oficial de la Federación (1992), *Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica*. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4666820&fecha=19/05/1992&cod_diario=201041

Diario Oficial de la Federación (2011), *Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la Educación Básica*, México, DOF.

Diario Oficial de la Federación (2013), *Ley General del Servicio Profesional Docente*, México, DOF.

Diario Oficial de la Federación (2013b), *Ley de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, México, DOF.

Díaz-Barriga, A. (25 de julio, 2016), “Pistas para analizar el modelo educativo 2016 y la propuesta curricular para la educación obligatoria 2016”, *Educación Futura*. Disponible en http://www.iisue.unam.mx/iisue/documentos/medios/EducacionFutura_AngelDiazBarriga_250716.pdf

Echávarri, J. y C. Peraza (2017), “Modernizing School in Mexico. The Rise of Teacher Assessment and School-based Management Policies”, *Education Policy Analysis Archives*, 25 (90).

Fernández-González, N. y H. Monarca (2018), “Los sentidos de la rendición de cuentas en el discurso educativo”, *Perfiles Latinoamericanos*, 26 (51), pp. 379–401. Disponible en <https://doi.org/10.18504/pl2651-015-2018>

Fierro, C.; G. Tapia y F. Rojo (2009), *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*, México, OCDE.

Flores-Crespo, P. y D. Mendoza (2012), *Implementación de Políticas Educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*, México, Ediciones Gernika.

García-Chediak, R. (2017), “Reformas del servicio docente y corporativismo magisterial ¿hasta dónde se ha llegado en México y Ecuador?”, *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos*, 2 (7).

Galaz, A.; M. S. Jiménez-Vásquez y Á. Díaz-Barriga (2019), “Evaluación del desempeño docente en Chile y México”, *Perfiles Educativos*, XLI (163), pp. 177–195.

Gobierno Federal (2013), Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Perfiles Educativos*, XXXV (140), pp. 184-194

Goche, F. (14 de enero, 2014), “Reforma educativa, autoría de ‘Mexicanos Primero’”, *Contralinea*. Recuperado el 15 de enero, 2018, de <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2014/01/14/reforma-educativa-autoria-de-mexicanos-primero/>

Gurria, J. (2009), *Recepción con Motivo de la Conmemoración de los 15 años de México como Miembro de la OCDE*, OCDE. Recuperado el 25 de mayo, 2019, de www.oecd.org/centrodemexico/medios/43096510.pdf

Gutiérrez, C. (2017), *Incidencia y participación de la OSC en la política educativa*. México, XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa.

Hernández, C. (2013), “La política educativa de los gobiernos panistas en el subsistema de educación básica. Principales reformas y tendencias”, en M. Á. Vértiz Galván (coord.), *Estudios sobre reformas educativas. Visiones en contrapunto*, Universidad Pedagógica Nacional, Horizontes Educativos, pp. 45–69.

Hernández, G. (29 de julio, 2016), ¿Cuántos votos valen los maestros? La Crónica Diaria.

Holloway, J.; T. Sørensen y A. Verger (2017), “Global perspectives on high-stakes teacher accountability policies: An introduction”, *Education Policy Analysis Archives*, 25 (85). Disponible en <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.3325>

Ibarrola, M. (2018), “Los conocimientos profesionales necesarios en el marco de la reforma educativa” *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 23 (79), pp. 1285–1311.

Ímaz, C. (2013), *Estado y maestros en siglo XX mexicano: relaciones y luchas políticas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

INEE (2015), *¿Qué evalúa?* Obtenido de www.inee.edu.mx/index.php/planea-fasciculos-2

Jakobi, A. y K. Martens (2007), “La influencia de la OCDE en la política educativa nacional”, en X. Bonal, A. Tarabini-Castellani, A. y A. Verger, *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Madrid, Miño y Dávila Editores, pp. 233–256.

Jarquín, M. (2018), *Empresarios y educación en el México mundializado: el momento de la ciudadanía corporativa y la nueva derecha*, Tesis de Licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Malgouyres, F. (2014), “Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos”, *Travaux et Recherches dans les Ameriques du Centre*, 65, pp. 69-80.

Mantilla, L. (2014), “La trascendencia del Banco Mundial en la Ley General del Servicio Profesional Docente”, *Elementos para el Análisis. Diálogos sobre Educación*, (9), pp. 1–19.

Martínez, R. y S. Vega (2007), “Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXVII (2)

Meyer, J.; D. Kamens y A. Benevot (1992), *School Knowledge for the Masses: World Models and National Curricula in the Twentieth Century*, London, Falmer.

Mundy, K. (2007) “Global Governance, Educational Change”, *Comparative Education*, 43 (3), pp. 339–357.

Nuño, A. (1 de noviembre, 2018), “Respuesta a nexos. La Reforma Educativa”, *Nexos*. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=39966>

Olmeda, J. (2014), “El péndulo de la descentralización-recentralización y su aplicación a la Reforma Educativa en México”, *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 9 (2), pp. 143-164.

Ortega, Federico (2017), “Principios e implicaciones del Nuevo Modelo Educativo”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLVII(1), pp. 43–62.

Parcerisa, L. y A. Verger (2016), “Rendición de cuentas y política educativa. Una revisión de la evidencia internacional y futuros retos para la investigación”, *Profesorado*, 20 (3), pp. 15–51.

Poy, L. (2014), “El robo de exámenes, ‘final de un desastre’ de más de dos décadas, dicen especialistas”, *La Jornada*, Disponible en <https://web.jornada.com.mx/2014/06/05/politica/014n1pol>

Rivera, L. (13 de enero, 2016), “Autonomía de gestión de las escuelas: la ilusión del poder de decisión”, *Nexos*. Disponible en <https://educacion.nexos.com.mx/?p=125>

Rivera, L. y R. González (2016), “Autonomía de gestión de la escuela. Las señales del isomorfismo empresarial”, *Voces de la Educación*, 1 (2), pp. 93-101.

Robertson, S. (2016), “The Global Governance of Teachers’ Work”, en K. Mundy, A. Green, B. Lingard y A. Verger. *The Handbook of Global Education Policy*, John Wiley & Sons Ltd, pp. 275–290.

Ruíz, M.; L. Oliver y M. Contreras (2018), *Reforma educativa en México: hegemonía, actores y posicionamientos político-pedagógicos*, México, Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

Sáenz, J. A. y A. Molina (2017), “Autonomía escolar en la Educación Básica (1982-2014): estado de la cuestión desde la perspectiva supranacional”, *Journal of Supranational Policies of Education*, (6), pp. 141–164.

Sahlberg, P. (2011), *Finnish Lessons*, New York, Teachers College Press.

Sahlberg, P. (2016), "The global educational reform movement and its impact on schooling", en K. Mundy, A. Green, B. Lingard y A. Verger (eds.), *The Handbook of Global Education Policy*, West Sussex, Wiley-Blackwell, pp. 128–144.

Sassen, S. (2006), *Territory, Authority, Rights*, Princeton, Princeton University Press.

Sellar, S. y B. Lingard (2013), "The OECD and Global Governance in Education", *Journal of Education Policy*, 28:5, pp. 710-725, DOI: 10.1080/02680939.2013.779791

SEP (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México.

SEP (2014a), *Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnicos Docentes*, México, SEP.

SEP (2014b), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación para el ingreso a la Educación Básica*. México, SEP.

SEP (2015a), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño docente, Educación Básica*, México, SEP.

SEP (2015b), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación diagnóstica del personal docente y técnico docente de nuevo ingreso al término de su primer año escolar, Educación Básica*, México, SEP.

SEP (2016), *El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*, México, SEP; MAG Edición en Impresos y Digitales.

SEP (2017a), *Perfil, parámetros e indicadores para personal con funciones de Dirección y de Supervisión de Educación Básica*, México, SEP.

SEP (2017b), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes en Educación Media Superior*, México, SEP.

SEP (2017c), *Perfil, parámetros e indicadores para la promoción a cargos con funciones de dirección en la Educación en Educación Media Superior*, México, SEP.

SEP (2019), *Libro Blanco de la Reforma Educativa 2013-2018*, México, SEP.

Steiner-Khamsi, G. (2016), "New Directions in Policy Borrowing Research", *Asia Pacific Education Review*, 17 (3), 381–390.

Tarabini-Castellani, A. y X. Bonal (2011), "Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio", *Revista de Educación*, 355. Disponible en: <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2011-355-023>

Tello, C., y J. Mainardes (2012), "La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa. Debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y pos estructuralista.", *Education Policy Analysis Archives*, 20 (9), Disponible en <https://doi.org/10.14507/epaa.v20n9.2012>

Tromp, R. (2018), "Global Policies, Local Meanings: The Re-Contextualization of Competency-Based Education Reforms in Mexico", *Compare: A Journal of Comparative and International Education*. Disponible en <https://doi.org/10.1080/03057925.2019.1616163>

Verger, A. y R. Normand, R. (2015), "Nueva Gestión Pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global", *Educación y Sociedad*, 36 (132), pp. 599–622.

Verger, A. (2016), "Reforming Schools Globally: A Multi-Scalar Analysis of Autonomy and Accountability Policies in the Education Sector", European Research Council. Research proposal.

Verger, A.; L. Parcerisa y C. Fontdevila (2018), "The Growth and Spread of Large-scale Assessments and Test-based Accountabilities: a Political Sociology of Global Education Reforms", *Educational Review*. DOI:10.1080/00131911.2019.152204

Verger, A.; L. Parcerisa y C. Fontdevila (2019), "Reforming Governance Through Policy Instruments: How and to what Extent Standards, Tests and Accountability in Education Spread Worldwide", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, DOI:10.1080/01596306.2019.1569882

World Bank (2013), *The What, Why and How of the Systems Approach for Better Education Results*, World Bank.

CAPÍTULO 2.

Organismos internacionales y reformas educativas basadas en modelos de autonomía

ROSA GARCÍA CHEDIAK Y NAYELY MARTÍNEZ CUERVO

Introducción

Es casi un tópico la aseveración de que los organismos internacionales han tenido una influencia determinante en las políticas educativas de los países latinoamericanos. Entidades como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre otras, han desempeñado papeles destacados en los procesos de cambio de la política educativa en los países del continente. De entre las muchas áreas que estos cambios han abarcado, la literatura especializada ha apuntado que durante la última década diferentes instancias internacionales han promovido como parte del Movimiento de Reforma Educativa Global, reformas centradas en el binomio autonomía y rendición de cuentas, denominadas políticas SAWA (School Autonomy with Accountability (Verger y Parcerisa, 2016). Otras investigaciones acotan que en realidad estas reformas comenzaron desde 1998, y se han enfocado en los modelos de gestión escolares, en el entendido de que la autonomía debe referirse a la toma de decisiones respecto a los recursos, el funcionamiento y el diseño curricular (Krawczyk, 2002).

Es importante adelantar que cada una de estas organizaciones manifiesta diferencias en el modo de comprender la autonomía. Por ejemplo, según Jason Beech (2007) existen diferencias entre la OCDE, la UNESCO y el BM al definir cómo y para qué sirve la autonomía de las escuelas. Mientras el BM considera que la autonomía escolar permite al sistema educativo liberarse de los sindicatos; para la UNESCO el personal docente es

un agente clave del sistema educativo. Por tal motivo, la descentralización les permite mayor margen de participación. La definición o modelo de autonomía que asume cada organización es fundamental para comprender qué elementos se intentan trasladar a los programas educativos concretos.

Otra precisión necesaria es que estos organismos influyen a través de diversos mecanismos y con diferente intensidad en el trazado de las políticas educativas. En este sentido, tener en cuenta la diversidad de medios para influir —y no sólo las prioridades específicas de cada agencia— es importante a la hora de delinear la incidencia educativa de tales organismos. Al mismo tiempo, la atención a estos mecanismos permite complejizar la explicación sobre cuál es su papel real en el rumbo de la educación de un país como México, prescindiendo de aquellas tesis mecanicistas o que magnifican de forma unilateral sus roles.

El objetivo principal de este capítulo consiste en identificar los mecanismos con los que la OCDE y el BM han promovido modelos de autonomía escolar, en el marco de una reforma educativa adoptada durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018). El análisis de estos dos organismos se justifica por ser los más relevantes en la concreción de este tipo específico de reformas, cuya importancia también radica en estudiar cómo efectivamente cambió el funcionamiento de la autonomía de gestión en las escuelas mexicanas. No obstante, en este estudio no se profundizará en tal aspecto, aunque ha sido analizado en detalle en otros trabajos (Zurita, 2018; Santizo, 2015; Mendoza, 2015; Anzures, García y Castillo, 2015; Cabrera y Pérez-Campuzano, 2016; Reyes, 2017; Rivera, 2016).

Por otra parte, aun cuando en diversos estudios se problematiza la participación de los organismos internacionales en los rumbos de la educación, se tiende a resaltar las similitudes entre las recomendaciones de la OCDE y la política educativa mexicana (Ornelas, 2018; Zamarripa y Navarro, 2018; Sánchez y Corte, 2015; Juárez y Comboni, 2013; Mendoza, 2017; López, 2013); mientras se reserva al Banco Mundial el rol de acreedor (Bertussi, 2017; Espinosa, s/f). En este sentido, es escasa la literatura que aborde en conjunto el papel de ambos organismos en la Reforma Educativa de 2012 y que profundiza en sus diversos medios de influencia. Sobre la especificidad analítica del presente texto, otro aspecto que se debe resaltar resulta del esfuerzo por identificar la influencia específica de los organismos internacionales sobre la Reforma: la agenda de la autonomía educativa.

A fin de descifrar esta problemática, se utiliza la metodología de análisis documental de contenido, que consiste en la revisión de informes, proyectos y literatura académica. También se analizan documentos normativos y de prensa sobre las reformas más recientes encaminadas a la autonomía educativa en el país y, en el caso de la Reforma su proceso de formulación, adopción y evaluación de programas de autonomía.

Las hipótesis centrales que se procuran validar son:

1. La OCDE y el BM utilizan distintos modelos y métodos de autonomía educativa para influir en el avance de las reformas tendientes a este fin, aunque algunos de estos métodos tienen una importancia especial en sus repertorios.
2. La incidencia de los organismos internacionales mencionados, se dirige de forma directa a las autoridades educativas de mayor rango, con campañas donde puedan participar otros sectores de la sociedad mexicana.
3. Las propuestas internacionales aun asumidas a nivel discursivo por las autoridades, no necesariamente se traducen de forma coherente en los programas educativos.

1. LA OCDE: de los resultados de PISA a los acuerdos de cooperación y espacios institucionales de interlocución

La OCDE tuvo entre sus funciones primigenias promover el desarrollo económico a nivel internacional, con especial atención en los mecanismos comerciales. A partir de 1995, la entrada en vigor del Acuerdo General por el Comercio de Servicios (GATs) incorpora entre las preocupaciones del organismo el tema educativo (Knight, 2004). Desde entonces, ha desempeñado un papel protagónico en la promoción del comercio de servicios educativos a nivel global.

El mecanismo básico de influencia en las políticas educativas por parte de la OCDE es la evaluación de los sistemas educativos de los países miembros, mediante la prueba estandarizada del *Programa Internacional de Evaluación de Alumnos* (PISA, por sus siglas en inglés), como herramienta para medir la calidad de la educación. El que este organismo pusiera sus miras en el aseguramiento de ciertos estándares de calidad, se explica por la importancia que esto tiene para la comercialización internacional de servicios. A partir de PISA, la OCDE ha generado una base de datos con los diferentes aspectos que mide la prueba, además de *rankings* de los mejores países en educación en función de los resultados.

Sobre esa base, la OCDE emite recomendaciones puntuales que colocan a los gobiernos en la disyuntiva de reflexionar acerca de las políticas educativas para elevar los resultados de las pruebas de aprendizaje. De hecho, se ha llegado a calificar a la prueba PISA como uno de las mejores herramientas para el diseño de políticas educativas y un impulso decisivo para las reformas encaminadas a concretar la autonomía escolar (OCDE, 2011; Rivas, 2015: 136-140). En todo caso, es importante reconocer que el monitoreo a través de la prueba PISA no obliga a los países al diseño de políticas específicas. Es más preciso considerar que estos dan pie a campañas de influencia encausada a través de recomendaciones para cada país.

México ingresó a la OCDE en 1994, y seis años después se sumó a la primera edición de las pruebas PISA. Desde entonces se han aplicado las sucesivas ediciones de la evaluación que han tenido una periodicidad trianual. Los resultados vertidos por los correspondientes informes han reflejado deficiencias importantes en el aprendizaje de las competencias que se desarrollan, quedando México rezagado en comparación con el resto de países. Desde distintas investigaciones se clama porque tales valores no sean interpretados de forma descontextualizada (Márquez, 2017; Vidal, Díaz y Noyola, 2004).

Desde nuestra perspectiva, lo más importante no lo constituyen los resultados de las pruebas estandarizadas en sí, sino su impacto en la discusión pública sobre la calidad de la educación. En el contexto mexicano se ha señalado la importante repercusión que tuvieron los resultados de la edición de PISA 2012 para influyentes sectores como los empresariales, que los utilizaron para ejercer presión en aras de cambios en la educación (Jarquín, 28 de julio, 2018). Sin embargo, más allá de estos intermediarios, la OCDE utiliza la información extraída de PISA de forma directa, invitando a los gobiernos a reformular las políticas educativas.

Una de las estrategias más evidentes desarrolladas por la OCDE para utilizar los resultados PISA, fue la firma con el gobierno mexicano en el año 2008 del acuerdo de cooperación para “Mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas”. El convenio permitió la asesoría técnica sobre políticas educativas y “recomendaciones pertinentes”, para mejorar los avances en la educación (Santiago, McGregor, Nusche *et al.*, 2012). De esta forma, el acuerdo en sí constituye otro mecanismo de influencia sobre las reformas del sector, crucial en este caso para orientar los cambios que se acometieron en el sexenio peñista. Tras dos años de colaboración con el gobierno mexicano y “altos funcionarios de la SEP” (Gurría, 2010), la OCDE publicó cuatro informes, de los cuales los últimos tres contienen análisis y recomendaciones específicas para México:

- Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes: prácticas internacionales (2010).
- Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México (2010).
- La medición del aprendizaje de los alumnos. Mejores prácticas para evaluar el valor agregado de las escuelas (2011).
- Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México (2011).

Se hace necesario un breve paréntesis para mencionar un aspecto no tan publicitado como los informes, pero crucial sin duda en el Acuerdo mencionado. Al amparo de este tipo de convenios, se ofrece cooperación técnica, lo cual constituye otro medio de influencia sumamente relevante de la organización. En el marco de dicha cooperación, por ejemplo, se ofreció un Seminario de Formación en mayo de 2010 en la ciudad de Ontario, con vistas a capacitar a “actores de política educativa de México de alto nivel (SEP, SNTE, Estados, Sociedad Civil, Parlamentarios)” sobre prácticas de gestión, liderazgo escolar y participación social en las escuelas (Dirección de Educación de la OCDE, 2010; OCDE, 2010d). Así, la capacitación técnica que ofrece la organización en el marco de los acuerdos suscritos, asegura que actores claves de la política educativa no sólo se identifiquen con las agendas del organismo, sino además garantiza que funcionarios del sector público adquieran las competencias para implementar estas recomendaciones.

Volviendo sobre los informes como método de influencia, es importante señalar que en ellos se definen los conceptos centrales de la agenda educativa de la institución. En particular, en los textos referidos, la OCDE insiste en la conveniencia de promover la autonomía escolar en México, como clave para aumentar los resultados de los aprendizajes. Así, estos documentos no sólo contienen diagnósticos sobre la situación educativa y alternativas de solución a los problemas, sino que además define el concepto de autonomía que asume el organismo.

En primer lugar, la OCDE asume a la autonomía como un proceso de transferencia de responsabilidades desde los gobiernos hacia las escuelas y, en particular, a la figura del director, aunque también a los docentes a nivel de aula (OCDE, 2010). Se pretende que a este nivel se pueda decidir sobre las formas de evaluación del alumnado, las materias impartidas y los materiales educativos. También se señala que la autonomía conlleva la capacidad para el manejo de recursos, que en última instancia se refiere a recursos financieros que las escuelas reciben del presupuesto público y a los recursos humanos. Por último, la autonomía implica la posibilidad de establecer alianzas y relaciones de

apoyo con otras escuelas u organizaciones locales. Según estas pautas, se afirma la posibilidad de alcanzar un mejor desempeño, no sólo de las escuelas, sino del sistema educativo en un sentido global.

Además, desde la perspectiva de la OCDE (2011), tal autonomía es inseparable de la rendición de cuentas. Este último concepto es entendido como la publicación de los resultados de las evaluaciones (al aprendizaje, al desempeño docente), en el supuesto de que esta información permite una mayor fiscalización de la sociedad sobre el sistema educativo. En este sentido, se concibe que los resultados de tales evaluaciones sirven como un efectivo regulador de incentivos y castigos para las autoridades educativas, escuelas y eventualmente para los propios docentes. El organismo hace referencia a un tipo de rendición de cuentas “*con consecuencias*”. De esta forma, se afirma que nuevas dosis de autonomía deben complementarse con nuevas formas de control no estrictamente administrativo.

No puede soslayarse que las recomendaciones de la OCDE han servido para introducir cultura de la evaluación en la Administración Pública mexicana. De hecho, esta cultura ha potenciado la utilización de instrumentos de evaluación de aprendizaje nacionales (ENLACE, EXCALE y PLANEA) en la planificación educativa. Por ejemplo, para el primer objetivo del Plan Sectorial de Educación 2013-2018 (“asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”), utilizó como indicador de cumplimiento el porcentaje de estudiantes de educación básica que obtienen el nivel educativo mayor al nivel I en las áreas de competencia del Lenguaje y Comunicación y de Matemáticas evaluados por PLANEA (Presidencia, 2018). Pero aún más, en el pasado sexenio este tipo de indicadores se tomaron como medida de los resultados de programas estrictamente encaminados a propiciar la autonomía de gestión y la rendición de cuentas. Así, según el Sistema de Medición de la Política Social del CONEVAL, los indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos del Programa de la Reforma Educativa (PRE) —principal herramienta para impulsar el avance de la autonomía de gestión durante el sexenio peñista— se calculan en función de los resultados de las pruebas EXCALE y PLANEA. A mayores, para el citado programa, la SEP fijó como procedimiento novedoso que las escuelas establecieran una “Ruta de Mejora” y que la evaluación de dicha ruta la realice cada centro a partir de este tipo de indicadores, entre otros parámetros (Rivera, 2016).

De acuerdo con estas evidencias es posible apreciar que la influencia de la OCDE a través de mecanismos como las pruebas estandarizadas PISA, no se agota en los análisis e

informes que se realizan con base en estas. Más allá, la OCDE ha conseguido implantar una cultura de la evaluación que en la actualidad incorpora diversos tipos de evaluaciones y que sus resultados se utilicen para la toma de decisiones a distintos niveles.

Otro mecanismo de influencia de la OCDE son los diferentes espacios institucionales para la interlocución directa con los gobiernos. Uno de ellos es la Dirección de Educación de la organización, una dependencia especializada donde se discuten los problemas identificados por el organismo y se examinan los progresos de los gobiernos en la implementación de las recomendaciones cursadas a las diferentes políticas públicas. Dicha Dirección y sus correspondientes divisiones planifican de forma regular reuniones con representantes oficiales de los países miembros. Adicionalmente, la organización cuenta con un Secretariado, cuyos funcionarios sostienen un estrecho contacto con las autoridades de los países miembros. Finalmente, sobre los espacios de interlocución, es imprescindible mencionar que el organismo auspicia una Red de Parlamentarios a nivel mundial, en la cual participan representantes del Congreso Mexicano. El objetivo de esta instancia es informar a los legisladores “sobre el trabajo de la Organización, identificar oportunidades de cooperación y temas que consideran importantes para su inclusión en el programa de seminarios de alto nivel” (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Robles, 2018). Los miembros de esta red se reúnen al menos con una frecuencia anual y se discuten diversos problemas de política pública, entre ellos los educativos en sentido general.

En el caso que nos ocupa, una excelente muestra de estos espacios de interlocución lo constituye el proceso de revisión de los instrumentos de evaluación utilizados por México, mismo que se desarrolló entre 2010 y 2012. En el marco de dicha revisión, una comitiva de expertos —contratados por la entidad— visitaron el país y sostuvieron numerosas reuniones, especialmente con autoridades educativas, aunque también con otros actores (Santiago, McGregor, Nusche et al., 2012). Como resultado de dicho proceso, se concretó el referido informe, donde se vuelve a insistir sobre los bajos niveles de autonomía escolar en la educación pública en dimensiones administrativas, financieras y curriculares.

Para el caso de México, los espacios de interlocución institucional han destacado en particular a partir de la designación en 2006 del mexicano José Ángel Gurría como Secretario General. Este personaje ha encabezado reuniones de trabajo con diversos actores educativos, o bien ha auspiciado delegaciones como la que visitó el país a propósito del proceso de revisión antes mencionado. Un rasgo llamativo del sexenio pasado fue el acercamiento directo —sin intermediación del gobierno mexicano—

al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Así, por ejemplo, hacia finales de 2016, se conoció que comitivas encabezadas por el presidente del SNTE, Juan Díaz de la Torre, y el secretario general de la OCDE, José Ángel Gurría Treviño, sostuvieron reuniones de trabajo y acordaron acciones conjuntas para consolidar la implementación de la reforma educativa promulgada en 2013 (La Jornada, 12 de octubre, 2016). Este tipo de estrategias demuestra que los espacios institucionales de interlocución ya no se restringen a las autoridades, sino que abarcan a aquellos actores con efectivo poder en el sector educativo.

A través de los diversos mecanismos reseñados (pruebas PISA, informes, acuerdos de cooperación, capacitaciones técnicas y espacios institucionales de interlocución), la OCDE ha procurado que el sistema educativo mexicano dé pasos más allá de la descentralización llevada a cabo en 1992. Desde entonces, México ha desarrollado medidas para incorporar tales recomendaciones, siendo las más recientes las incluidas en la Reforma Educativa de 2013. En concreto, las actividades realizadas de 2012 a 2018 para introducir las evaluaciones de desempeño obligatorias “con consecuencias” para el profesorado; consolidar el uso de los resultados de las pruebas estandarizadas a los aprendizajes para evaluar programas educativos; y el impulso a los programas de autonomía de gestión a nivel de centro; han contribuido al avance en el país de la agenda proclamada por la OCDE.

2. El Banco Mundial y el avance de las políticas a favor de la autonomía en México

Es ampliamente conocido el interés del BM en los temas educativos. Según una búsqueda simple en el portal oficial sobre los proyectos de la institución (Banco Mundial, 2019a), desde 1975 hasta la fecha se han promovido más de 2 500 iniciativas relacionadas con la educación en diversos países. Asimismo, el tema educativo ha estado presente en las agendas de desarrollo respaldadas por esta organización. Un año antes de que concluyeran los pasados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la institución afirmaba haber desembolsado del año 2000 al 2014 casi \$US 32 mil millones, para conseguir la meta de “Educación para Todos” (Banco Mundial, 28 de abril, 2014). En los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la entidad se ha comprometido a ayudar a la consecución de la cuarta meta que versa sobre la “educación de calidad”. En realidad, lejos de subordinarse a las prioridades trazadas en los objetivos de Naciones Unidas, el BM las ha hecho coincidir con su propia agenda educativa, la cual viene configurándose desde los años ochenta.

Dentro de esta agenda educativa, la autonomía escolar se incluiría a mediados de los noventa entre las prioridades del organismo (Verger, 2011). El BM, en 2011, lanzaría su más reciente estrategia educativa, “Aprendizaje para Todos” (*Learning for All*), proyectada hasta 2020, donde la autonomía a nivel de centro vuelve a aparecer, acompañada con el imperativo de la rendición de cuentas. Ambos elementos se fueron posicionando en el discurso del BM a lo largo del nuevo siglo, considerándose cruciales para la calidad de los servicios educativos.

Desde su propio recetario, el BM ha fomentado la adopción de programas y reformas basadas en modelos de autonomía y rendición de cuentas en educación. Sintomáticamente, el lanzamiento de la Estrategia 2020 y los ODS ha marcado una nueva etapa, al definirse como prioridad para los objetivos educativos la necesidad de fortalecer la capacidad de ejecución y gestión educativa (Banco Mundial, 2018). De hecho, es a partir del interés por identificar el papel de organismos internacionales en el avance de este tipo de reformas, que se torna imprescindible analizar también al Banco Mundial, organismo que no parece tan relevante para el conjunto de la reforma peñista; aunque afinando el trazo encontramos que tuvo un papel protagónico en cuanto a la dimensión de la autonomía educativa.

La concepción de la autonomía asumida por el organismo contempla la gestión educativa como dimensión preponderante. Este concepto se ha operacionalizado en un modelo de gestión denominado *School Based Management*, traducido como gestión basada en la escuela o autogestión escolar. En este punto, la noción de autonomía pareciera coincidir con la de la OCDE; no obstante, para el BM, la autonomía es ante todo una modalidad de gestión, incluida la de los contenidos curriculares (Banco Mundial, 2018).

En cuanto a la rendición de cuentas, si bien desde la institución financiera se retoma la importancia de la evaluación de resultados, como clave para sanciones o recompensas que se confieran a las escuelas, es concebida igualmente como una responsabilidad que debe obligar a las autoridades escolares o educativas. Otra cuestión que se debe señalar es que en este concepto aparece con mayor claridad una dimensión horizontal (rendición de cuentas hacia los actores locales) y una vertical (hacia las autoridades superiores).

Respecto a los mecanismos de influencia en el tema educativo, el BM utiliza mecanismos análogos al de otras instituciones, como los informes, estudios y análisis con recomendaciones de aspectos a atender. En este sentido, la organización promueve las contribuciones de una amplia red de consultores académicos en todo el mundo. Además, el BM

publica información sobre un número considerable de indicadores educativos, incluidos en su base de datos sobre *Indicadores del Desarrollo Mundial*, misma que proviene de fuentes oficiales. Esta información es indispensable para distintas publicaciones institucionales como *Notas País* (Brief), evaluaciones de impacto e investigaciones sobre políticas públicas o fichas sobre el avance de determinados programas, entre otras. En estas bases de datos destaca el monitoreo de aspectos claves en los sistemas educativos, hasta el momento concentrados en los problemas de acceso, eficiencia e inversión educativa, sin integrar los indicadores de calidad provenientes de PISA.

Además de la referida base de datos, el BM ha habilitado recientemente la plataforma *Systems Approach for Better Education Results* (Banco Mundial, 2019b), que reúne numerosa información cuantitativa, incluyendo métricas específicas para medir el progreso de la autonomía y la rendición de cuentas en diferentes países. Se debe destacar que México ha sido el primer país latinoamericano en reportar información para esta base de datos, aunque las últimas cifras son de 2012 y registran mayormente la evolución del “Programa de Escuelas de Calidad” (PEC).

Para tener claridad meridiana, sobre cómo la institución comprende los conceptos de autonomía y rendición de cuentas, es útil revisar los correspondientes indicadores que se compilan en el *Enfoque sistémico para lograr mejores resultados en la educación* (SABER, por sus siglas en inglés), un conjunto de herramientas de evaluación comparada para mejorar los resultados educativos con base en estándares globales (Banco Mundial, 2013). Las puntuaciones que obtiene cada país, se basan en una revisión del marco normativo, guiada por un cuestionario de preguntas para los analistas y calificado según una clave o rúbrica elaborada por la institución (Demas y Arcia, 2015).

Tabla 3
Indicadores sobre autonomía y rendición de cuentas del Banco Mundial

Dimensión	Indicadores	Calificación
Autonomía escolar en la planificación y aprobación del presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> Autonomía escolar en la planificación y gestión del presupuesto escolar. Autoridad legal sobre la gestión del personal administrativo y docente. Autoridad legal para recaudar fondos adicionales para las escuelas . 	Latente Refleja un compromiso (engagement)
Autonomía escolar en la planificación y aprobación del presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> Autonomía escolar en el nombramiento y despido de profesores. Rol de los Consejos escolares en la permanencia o transferencia de docentes. Autonomía en la contratación o despido de directores. 	Emergente Refleja algunas buenas prácticas
Intervención de los Consejos escolares en las finanzas escolares	<ul style="list-style-type: none"> Participación de los Consejos Escolares en la elaboración del presupuesto. Competencias de los Consejos Escolares para aprobar el presupuesto. Lineamientos para la participación de los Consejos Escolares en las finanzas escolares. Papel de los Consejos Escolares en la ejecución del presupuesto. Ejercicio del presupuesto preparado en coordinación con los Consejos Escolares de Participación. 	Establecido Refleja buenas prácticas, pero con algunas limitaciones
Evaluación del desempeño de la escuela y de los alumnos	<ul style="list-style-type: none"> Existencia y frecuencia de evaluaciones periódicas a estudiantes y escuelas. Uso de los resultados de las evaluaciones a la escuela para implementar ajustes Frecuencia de las pruebas estandarizadas aplicadas a los estudiantes. Uso de los resultados de las evaluaciones a estudiantes para ajustes pedagógicos y de personal Publicación de los resultados de las evaluaciones aplicadas a las escuelas y a los estudiantes. 	Avanzado Refleja las mejores prácticas a nivel internacional
Rendición de cuentas de la escuela a los actores locales	<ul style="list-style-type: none"> Lineamientos para el uso por el Consejo Escolar de los resultados de las evaluaciones a la escuela y los estudiantes Sistema nacional o regional para la evaluación educativa. Informes comparativos sobre el desempeño de escuelas y estudiantes. Autoridad del Consejo Escolar para ejecutar auditorías financieras. Manual para la participación de los Consejos Escolares en las auditorías escolares. 	

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial, 2019b.

Los informes y mediciones del BM le permiten una magna influencia, apalancados por la importancia que tiene el organismo como instancia evaluadora de las políticas macroeconómicas y emisora de información para las estimaciones sobre el riesgo de diferentes países, una cuestión crucial para la inversión extranjera. Pero a diferencia de otras instancias internacionales —incluida la propia OCDE— la especificidad del BM consiste en ser una banca de desarrollo, por lo cual su herramienta fundamental de incidencia está centrada en la cooperación técnica y los recursos financieros que provee para las políticas públicas de los países en desarrollo. Hasta hace alrededor de una década, el principal mecanismo de apoyo financiero lo constituía la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la cual abarca créditos, pero también donaciones a los gobiernos.

Ha sido ampliamente estudiado cómo este tipo de apoyos han resultado una vía para incidir en los cambios de las políticas educativas (Oreja y Vior, 2016). No obstante, es importante acotar que este financiamiento proveniente de la AOD ha perdido relevancia en la última década para los países de América Latina, y específicamente para México, en tanto han sido calificados como de “renta media” (CEPAL, 2017). En consecuencia, el BM ha comenzado a incursionar en otros mecanismos innovadores, como la emisión de bonos verdes o los canjes de deuda por inversiones, que también generan compromisos al país, pero diferentes a los que había representado la AOD. A pesar de este cambio en los instrumentos de cooperación, la educación pública en México continúa siendo una de las áreas a las cuales llegan recursos financieros de la AOD, como a continuación se demuestra.

Un detalle a tener en cuenta, es que no todos los países pueden acceder a la AOD, previamente se debe establecer un *Country Partnership Strategy* (CPS); esto es, una alianza mediante la cual los gobiernos presentan un plan de desarrollo con determinados requerimientos y alineados a los objetivos esenciales del BM, como la reducción de la pobreza y la promoción del crecimiento sustentable. Mediante la CPS, la institución internacional se compromete a apoyar determinados aspectos de dicho plan financiero y a brindar asesorías especializadas.

En pocas palabras, los CPS son un consenso entre la agenda de desarrollo del BM con la de los países contraparte. En el caso de México, el gobierno de Enrique Peña Nieto firmó una CPS para el período de 2014-2019, al amparo del cual se suscribió en 2014 un préstamo por US\$ 350 millones para financiar el proyecto P147185 (Banco Mundial, 24 de junio, 2019). Los objetivos declarados de tal proyecto fueron “mejorar la capacidad de gestión de las escuelas y la participación de los padres, con vistas a reducir la deserción, el rezago y el fracaso escolar entre las escuelas participantes”.

Este proyecto dio continuidad a dos préstamos anteriores que la institución concedió al mismo gobierno mexicano y a la SEP como ejecutante, en 2006 y 2010, para financiar el Programa de las Escuelas de Calidad (PEC) creado en 2001 (Banco Mundial, 2015). El PEC había sido el principal programa educativo para estimular la autonomía de gestión escolar y la rendición de cuentas en México. El programa fue concebido con el objetivo de mejorar los resultados del aprendizaje y la participación social en escuelas públicas, priorizando zonas con altos niveles de marginación o de población mayoritariamente indígena. El grueso del financiamiento concedido por el BM se ha dirigido a facilitar asignaciones monetarias a las escuelas participantes y a la implementación de los planes de mejora quinquenales diseñados con la participación de miembros de la comunidad escolar y las familias; aunque también contempló asesoramiento técnico y capacitación.

Del mismo modo, el PEC implicó un esquema de financiamiento en el que las escuelas percibían para sus fines recursos públicos y privados (DOF, 3 de abril, 2001), incluida la cooperación económica de las familias. Específicamente para esta última cuestión, la autonomía escolar se ha asociado coloquialmente a la palabra “coperacha”, término utilizado inclusive por legisladores en el marco de la discusión de las leyes secundarias de la reforma educativa (González, Rivera y Guerra, 2016).

El PEC estuvo operando hasta 2014 y la evaluación de sus resultados realizada por el BM concluyó que no se produjo una mejora significativa de los aprendizajes, ni tampoco en el incremento de la participación social (Cabrera, Bedoya, Silveyra *et al.*, 2018; Banco Mundial, 2015). Tales evaluaciones coinciden con las críticas que ha recibido el programa en otras investigaciones donde se señala su incidencia ambigua en la mejora de los resultados del aprendizaje (Murnane, Willet y Cárdenas, 2006; Cabrera y Pérez-Campusano, 2016), así como su poca relevancia para generar una participación social sustantiva, clave de bóveda de la autonomía y la rendición de cuentas (Martínez, Bracho y Martínez, 2007).

Con posterioridad, el PEC se transformó en un componente y subsumido en el PRE (2015-2018), que además sustituyó al Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE). El PRE resultante de la fusión continuaría recibiendo el financiamiento que el mencionado proyecto P147185 había previsto para el PEC y también para otro programa previo, denominado Programa de Escuelas a Tiempo Completo (PETC), igualmente orientado al logro de la autonomía de gestión escolar.

Según el *Informe Final de Ejecución y Resultados del Proyecto* (Banco Mundial, 2019), con la nueva asignación se pretendieron subsanar algunas de las deficiencias de las acciones

emprendidas para promover la autonomía escolar mediante el PEC, ya diagnosticadas por la propia Coordinación General del programa (Miranda, 2008). Por ejemplo, con el nuevo financiamiento aprobado se pretendió que las escuelas participantes en el programa comenzaran a utilizar las evaluaciones de resultados para desarrollar sus planes anuales de mejora, así como que su planificación utilizara indicadores verificables que permitieran valorar los logros.

Aunque el proyecto mantuvo entre sus componentes las asignaciones monetarias directas a las escuelas, se precisó que se debían agilizar las entregas, además de favorecer las capacidades de gestión. Para ello, se previeron acciones de capacitación a directores, supervisores y padres, así como la creación de un sistema de información sobre las escuelas. Por último, el proyecto propuso dar prioridad a la evaluación de impacto, entendido como la medición de los avances en las capacidades de gestión de las escuelas atribuibles a la ejecución del proyecto.

Cada uno de estos requisitos intentó ser afrontado por el gobierno mexicano. Así, por ejemplo, la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE) condujo una estrategia de creación de capacidades para supervisores y directores a nivel nacional. En otro orden, se les impuso a las escuelas participantes confeccionar una Ruta de Mejora con:

metas verificables respecto a las siguientes prioridades: la normalidad mínima de operación escolar, aprendizajes relevantes en lectura, escritura y matemáticas, conclusión oportuna de la educación básica de todos los alumnos y convivencia sana y pacífica en las escuelas (Rivera, 2016).

Según el BM (2019), la mayor contribución del proyecto P147185 fue la de:

consolidar y fortalecer una cultura de la autonomía escolar y la gestión centrada en la escuela (SBM), que se encuentra ahora integrada en el sistema (educativo). En específico, este proyecto ayudó a reforzar la Reforma Educativa de 2013 y a sostener la institucionalización de la política de la autonomía escolar.

Esta conclusión general se acompaña de un balance satisfactorio del desempeño del proyecto en cuanto al incremento de la capacidad de gestión, la participación de las familias, la reducción de las tasas de deserción y la mejora de los resultados del aprendizaje. A este último aspecto, el proyecto le confiere una especial relevancia, en tanto los niveles de aprendizaje han sido el argumento último para justificar la pertinencia de la autonomía escolar.

3. Reflexiones finales: la influencia de los organismos internacionales en la política educativa mexicana

Vistos los apartados anteriores, se puede afirmar que no es posible circunscribir de forma tajante el avance de reformas educativas, basadas en modelos de autonomía, en la pasada administración presidencial mexicana. En este sentido, la incidencia de agencias como la OCDE o el BM —a través de diferentes mecanismos— tiene aproximadamente dos décadas de antigüedad. No obstante, se identificaron las medidas específicas y de mayor importancia para favorecer la adopción de políticas de autonomía y rendición de cuentas, en el período considerado. Como fue posible constatar en los diversos mecanismos de influencia reseñados, los interlocutores fundamentales son las autoridades educativas centrales; aunque no son las únicas, ya que aparecen otros actores con poder efectivo en el sistema educativo.

Un balance sobre cuánto avanzó la agenda de la autonomía educativa en el sexenio, debe comenzar por la altura legal que alcanzaron estas reformas. Lo primero que se debe señalar es una disposición transitoria de la reforma constitucional en materia educativa promulgada en 2013, la cual ordenó “*Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno*”. Dicha indicación fue posteriormente desarrollada mediante modificaciones a la *Ley General de Educación (LGE)*, concentradas en el Artículo 28bis, que pautó la obligación de ejecutar a todos los niveles de gobierno programas de fomento de la autonomía de gestión en las escuelas que utilizaran los resultados de las evaluaciones para cambios en las escuelas, tuvieran un plan anual con metas verificables y cumplieran con el requisito de transparencia.

Como se observa en la redacción de las reformas a la LGE, aquí se retoman varios de los puntos señalados en el proyecto del BM ya comentado. Con posterioridad, la SEP emitiría diversos acuerdos para organizar aspectos del ejercicio de la autonomía de gestión. Los más importantes fueron el Acuerdo 716 (2013) y el Acuerdo 717 (2014), los cuales ordenaron respectivamente la organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social (a nivel nacional, estatal, municipal y escolar), así como los lineamientos a seguir por las autoridades locales y municipales para formular los programas o acciones de gestión escolar. El enjambre de regulaciones que alcanzó la autonomía en el período analizado parece dar crédito al juicio de que durante el mismo se logró, en efecto, la institucionalización de esta prioridad en la política educativa.

Otro aspecto importante y más vinculado con la rendición de cuentas, tiene que ver con la ya comentada importancia que han adquirido los resultados de las pruebas de aprendizaje para las diferentes políticas públicas, programas educativos e inclusive estrategias de mejora a nivel de centro. El uso progresivo y preponderante de esta información hace pertinente revivir el debate sobre cómo medir la calidad de la educación de acuerdo a los diversos contextos, sin dejar de lado la necesidad de disponer también de criterios estandarizados.

Además, en la pasada administración se pretendió un aumento importante del número de escuelas regidas por este modelo de la autonomía de gestión. Como ya fue comentado para este fin, se dio continuidad a programas educativos como el PETC o el PEC; o bien se instrumentaron nuevos programas que a la postre terminarían fusionándose con programas anteriores, como fue el caso del PEEARE o del PRE. Este esfuerzo continuado y en parte redoblado denota la marcada intención del gobierno mexicano de hacer avanzar tales reformas. En ese sentido, se señalan las declaraciones del entonces Secretario de Educación, Aurelio Nuño, sobre la meta de pasar de 50 mil escuelas atendidas por el programa PRE a 75 mil (Poy-Solano, 26 de enero, 2016).

En todo caso, es todavía difícil de establecer si en términos cuantitativos hubo tal despegue, pues entre otras dificultades no existe un padrón único que compile a todas las escuelas beneficiadas siquiera por el PRE, debido a que el mismo consta de varios componentes que se reportan de forma separada. Según el último reporte oficial publicado, en el portal de *Datos Abiertos del Gobierno*, para el ciclo escolar 2017-2018, los centros incluidos en el PRE sumaban 29 560 (SHCP, 2018). Con base en las deficiencias del padrón, las cifras parecen haber quedado por debajo de lo esperado, límites que se han atribuido a circunstancias como el terremoto del 19 de septiembre de 2017, o los recortes presupuestarios (Banco Mundial, 2019a).

Respecto a los programas presupuestarios específicamente encaminados al logro de la autonomía escolar, es notorio que el gobierno mexicano de Enrique Peña Nieto impulsó el tema como uno de los núcleos de su agenda educativa al menos de 2014 a 2016. Esto podría concluirse del incremento presupuestal del 72% que se percibió a partir de que el programa Escuelas de Calidad se integrara en el Programa de la Reforma Educativa entre 2013 y 2014 (CONEVAL 2013; CONEVAL 2018). No obstante, debe tenerse en cuenta que en nuevo programa también se fusionaron otros componentes.

En 2016 resultó ilustrativo el lanzamiento del plan o estrategia denominado “La Escuela al Centro”, mediante el cual se pretendió “un cambio en la organización de las escuelas para que todos los miembros de la comunidad se involucren activamente en su mejora continua”; y en el más ambicioso de los horizontes de que todo el sistema educativo estuviera en función de las escuelas (Nuño, 2016). Esta estrategia, en realidad, pretendía universalizar el modelo de gestión propio de las PRE para todas las escuelas del país, introduciendo como novedad el propósito de modificación del calendario escolar. Posteriormente, con la promulgación del Nuevo Modelo Educativo en 2017, *la Escuela al Centro* pasaría a ser una de las siete prioridades que debía impulsar dicho modelo.

En otro ámbito, debe destacarse que por primera vez durante el referido sexenio se experimentó con la introducción de la autonomía curricular. El reclamo de que los docentes puedan introducir modificaciones en la curricula tiene larga data en el país, acicateada por los propios maestros, que deben enfrentar una enorme diversidad de contextos educativos para los cuales no resulta la enseñanza uniforme. Por tanto, se trata de un punto de confluencia entre diversas voces interesadas en la educación, y no solamente de una propuesta de organismos como la OCDE. Por tal motivo, es preciso resaltar que si bien existen directrices internacionales para el trazado de programas educativos, la adopción efectiva de éstas resulta condicionada, transformada e incluso desnaturalizada, por numerosos actores y condiciones nacionales y locales.

Sea como fuere, a raíz de la promulgación del Nuevo Modelo Educativo, quedó establecida la autonomía curricular, que terminaría concretándose en la posibilidad de adaptar el 20% de la curricula, pero excluyendo a las materias del área de Formación Académica, o de Desarrollo Socio-Emocional. Al igual que el nuevo modelo educativo, la autonomía curricular se ha ido implementando de manera progresiva.

Como acertadamente se ha comentado (Alonso-Ruiz, 19 de septiembre, 2018), este tipo de organización ha sido un primer paso para flexibilizar el diseño curricular, pero se limita a “agregar espacios curriculares complementarios”; es decir, no logra afectar la organización por asignaturas. La misma fuente señala deficiencias importantes como el incremento del trabajo docente que supone la autonomía curricular, la falta de recursos que incentiven el desarrollo de esta autonomía, o la reducción del tiempo destinado a asignaturas fundamentales.

Para finalizar, es sugerente preguntarse hasta dónde las reformas basadas en modelos de autonomía, efectivamente, han avanzado en el país, o cuánto hay de simulación

en ello. Esta reflexión se suscita a partir de los numerosos indicios existentes sobre la distancia entre lo que las reformas pretenden respecto a su adopción efectiva en los centros escolares, así como sus efectos.

Para ilustrar la tesis de la “simulación”, es conveniente revisar los informes realizados por los propios organismos internacionales, especialmente aquellos auspiciados por el BM. Por ejemplo, en el informe de ejecución del citado proyecto P147185, se alude a una evaluación de impacto, realizada a partir de una muestra representativa de escuelas de siete Estados de la República, con base a los resultados obtenidos por sus estudiantes en la prueba PLANEA. De esta evaluación concluyen que las capacidades de gestión tienen un impacto pequeño en el aprendizaje, pero las intervenciones para mejorar se justifican en términos de costo-beneficios (Banco Mundial, 2019).

Adicionalmente, otro estudio auspiciado por el BM donde se evalúa el impacto tanto del PEC, como del PRE sobre los aprendizajes, tampoco arroja resultados irrefutables (Cabrera, Bedoya, Silveyra *et al.*, 2018). En esta investigación se vuelven a utilizar las bases de datos de la prueba PLANEA, para concluir que ambos programas no muestran efectos sobre los aprendizajes de estudiantes de primaria, y sólo una mejoría de los estudiantes con más bajos puntajes en escuelas secundarias. Así, los propios datos considerados por la entidad estarían cuestionando que realmente exista un nexo virtuoso entre autonomía de gestión y resultados de aprendizaje.

A partir de otras fuentes surgirían dudas razonables sobre si se logró impulsar al menos el modelo de gestión que pretendía. Aunque el referido informe de ejecución alude resultados satisfactorios en cuanto a la creación de capacidades de gestión, al ejercicio de autogestión escolar misma e inclusive al involucramiento de las familias, otros indicios apuntan en dirección contraria.

En primer lugar, se ha destacado que la autonomía de gestión fue reglamentada de forma incorrecta por el Acuerdo 717 de la SEP establecido en 2014, pues delega en las autoridades educativas locales y municipales el diseño de las acciones para fortalecer la autonomía de las escuelas.

En consecuencia, se apunta que han sido estos mismos actores los que tradicionalmente han reproducido la “centralización burocrática” del sistema educativo (López, 15 de abril, 2014). En segundo lugar, se ha referido la paradoja de que las medidas para fortalecer la autonomía de gestión en las escuelas han terminado por implicar un mayor

control de las autoridades educativas sobre el trabajo de los directivos y docentes (Rivera, 15 de enero, 2016), quienes deben cumplir obligatoriamente con tareas adicionales.

En tercer lugar, otros autores refieren que, a pesar de las acciones, los directores tienen un protagonismo desproporcionado con respecto a los otros actores relevantes para la autonomía a nivel de centro. Concretamente, mediante los Acuerdos y Lineamientos Operativos de los distintos programas encaminados a la autonomía en la gestión escolar, la figura del director es decisiva en “el uso de recursos, la planeación y la participación social” (Zurita, 1 de octubre, 2018).

Por último, la participación social a través de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), al quedar reducida a un problema “intramuros” de la escuela, perdió todo lo sustantivo de la rendición de cuentas, porque no están creados los mecanismos de transparencia para rastrear la asignación y uso de los recursos federales (Bazdresch y Arias, 19 de abril, 2016). Coincidiendo, las deficiencias de los mecanismos de transparencia han sido señaladas por una auditoría al programa de la Reforma Educativa, encargada por la propia DGDGE, la dependencia de la SEP a cargo del programa (DGDGE, 2018).

No hay dudas de que el alineamiento con las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE o el BM es fundamental para que México siga gozando de una inserción en el escenario global. La fluida relación del país con estas instancias, permite observar un amplio catálogo de vías de contacto y métodos de influencia. Ahora bien, más allá de los compromisos formales, en el terreno de los hechos es perceptible las dificultades para llevar a la realidad sus recomendaciones.

Glosario de siglas y acrónimos

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CPS: *Country Partnership Strategy*

DGDGE: Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa

DOF: Diario Oficial de la Federación

ENLACE: Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares

EXCALE: Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos

GATs: *General Agreement on Trade in Services*

LGE: Ley General de Educación

OCDE: Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PEC: Programa de Escuelas de Calidad

PEEARE: Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo

PETC: Programa de Escuelas a Tiempo Completo

PISA: *Programme for International Student Assessment*

PLANEA: Plan Nacional para la Evaluación de Aprendizajes

PRE: Programa de la Reforma Educativa

SABER-Teachers: *Systems Approach for Better Education Results*

SAWA: *School Autonomy with Accountability*

SBM: Sistema Básico de Mejora

SEP: Secretaría de Educación Pública

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

UNESCO: United Nations Educational Scientific and Cultural Organization

Referencias

- Alonso-Ruiz, R. (19 de septiembre, 2018), “¿Tienen futuro los clubes de autonomía curricular?”, *Educación Futura*. Recuperado de <http://www.educacionfutura.org/tienen-futuro-los-clubes-de-autonomia-curricular/>
- Anzures, J.; V. García y A. Castillo (2015), ¿A dónde conducen las rutas de mejora de las escuelas primarias? Los Consejos Técnicos Escolares ante los nuevos retos de la autonomía de gestión, Memorias de XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa. Disponible en <http://xplora.ajusco.upn.mx:8080/xplora-pdf/2174.pdf>
- Banco Mundial (2013), *The What, Why, and How of the Systems Approach for Better Education Results (SABER)*. Recuperado de http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/Background/SABER_Overview_Paper.pdf
- Banco Mundial (28 de abril, 2014), *Apoyo del Banco Mundial a la educación: Un enfoque sistémico para lograr el aprendizaje para todos*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/results/2014/04/28/world-bank-support-to-education-a-systems-approach-to-achieve-learning-for-all>
- Banco Mundial (29 de enero, 2015), *School-based Management Project in Support of the Second Phase of the School-based Management Program*. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/728711468303105328/pdf/ICR16290REVISEOC-Odisclosed020130150.pdf>
- Banco Mundial (2015), *Número de informe: ICRR1473*. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/235311467998768893/pdf/ICRR14738-P115347-Box393183B-PUBLIC.pdf>
- Banco Mundial (2018), *We are Living a Learning Crisis*. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/821801540479977693/pdf/131338-WP-OverviewBalivWEB.pdf>
- Banco Mundial (24 junio, 2019), *Mexico School-Based Management Project (P147185)*. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/318541561733499394/pdf/Mexico-School-Based-Management-Project.pdf>
- Banco Mundial (2019a), *Proyectos y operaciones*. Recuperado de <http://projects.bancomundial.org/>
- Banco Mundial (2019b), *SABER*. Recuperado de <http://saber.worldbank.org/>

Bazdresch, M. y E. Arias (19 de abril, 2016), “¿La Escuela al Centro?”, *Educación Futura*. Recuperado de <http://www.educacionfutura.org/la-escuela-al-centro/>

Beech, J. (2007), “La internacionalización de las políticas educativas en América Latina”, *Perfiles Educativos*, 40, pp. 153-173.

Bertussi, G. (2017), “Una reforma jurídico-administrativa llamada educativa: el caso de México”. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, 9(3), pp. 119-135.

Cabrera, F. y M. Pérez-Campuzano (2016), *Autonomía de gestión para la calidad y equidad educativa: una evaluación al Programa Escuelas de Calidad (PEC)*, México, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

Cabrera, F.; J. Bedoya, M. Silveyra y M. Yáñez (2018), ¿Qué impacto ha tenido la política de autonomía de la gestión escolar sobre la calidad de los servicios educativos? Evaluación del programa en México 2007-2016, México, Banco Mundial.

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Robles (2018), *Foro 2018 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Qué es lo que nos une*. Paris, OCDE. Disponible en https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/LXIII_3_serieforos_19.pdf

CEPAL (2017), *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos*, Santiago, Chile, Naciones Unidas.

CONEVAL (2013), *Ficha de monitoreo 2017-2018. Programa de la Reforma Educativa*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/390869/U082_Ficha_de_monitoreo_y_evaluacion_2017_-_2018.pdf

CONEVAL (2018), *Programa Escuelas de Calidad*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/SEP/11_S029.pdf

Demas, A. y G. Arcia (2015). “What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper”, *Banco Mundial, SABER Working Paper Series*, 9, pp. 1-60.

Diario Oficial de la Federación (3 de abril, 2001), *Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*.

Dirección de Educación de la OCDE (2010), *Acuerdo entre la OCDE y México para mejorar la calidad de la educación en las escuelas de México*, OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/education/school/47116688.pdf>

DGDGE (2018), *Estatus de auditorías vigentes a octubre de 2018*. Recuperado de <https://educacionbasica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201810/201810-RSC-pQDe0yMa39-Estatus2018.pdf>

Espinosa, C. (s/f), “Propuestas educativas a la sombra de las políticas neoliberales”, *Revista nota al pie*, 1(1), pp. 1-6.

González, I. (11 de enero de 2018), “Analizará OCDE reforma educativa”, *Reforma*. Disponible en <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1297514&md5=52b880f50584ba5a3fa63ec20b8bcfca&ta=0dfdbac-11765226904c16cb9ad1b2efe>

González, R.; L. Rivera y M. Guerra (2016), *Los poderes percutivos. El proceso legislativo de la reforma constitucional en educación: 2012-2013*, México, Horizontes Educativos-Universidad Pedagógica Nacional.

Gurría, A. (2010), “El Acuerdo de Cooperación México OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas”, OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elacuerdodecooperacionmexicoocdeparamejoraralacalidad-delaeducacionenlasescuelasmexicanas.htm>

INEE (2018), *Panorama Educativo de México 2017. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*, México, INEE.

INEE (2019), *La educación obligatoria en México. Informe 2019*, México, INEE.

Jarquín, M. (28 de julio, 2018), “Sociedad civil empresarial, motor de la reforma educativa”, *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2018/07/28/opinion/015a2pol>

Juárez, J. y S. Comboni (2013), “La influencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la Reforma Educativa”. *Argumentos*, 27 (74), pp. 153-189.

Knight, J. (2004), “El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios: implicaciones del AGCS (GATS)”, en C. García, *Comercialización de servicios de educación superior*, España, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 37-65.

- Krawczyk, N. (2002), “La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16 (7), pp. 627-663.
- La Jornada (12 de octubre, 2016), “Acuerdan SNTE y OCDE acciones conjuntas para mejorar la educación”, *La Jornada*, p. 15.
- López, A. (2013), “Una reforma ‘educativa’ contra los maestros y el derecho a la educación”, *El Cotidiano*, (179), pp. 55-76.
- López, M. (15 de abril, 2014), “¿Existe autonomía de gestión escolar?”, *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2014/04/15/politica/018a2pol#>
- Márquez, A. (2017), “A 15 años de PISA: resultados y polémicas”, *Perfiles Educativos*, XXXIX, 3.
- Martínez, A.; T. Bracho y C. Martínez (2009), *Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos Sociales para la Rendición de Cuentas?*, México, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- Mendoza, A. (2015), *El modelo de Autonomía de Gestión en la estrategia local de implementación de la Reforma Educativa en escuelas del Distrito Federal. Riesgo latente que amplía la brecha entre escuelas con mejores y peores condiciones*, Memorias de XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa. Disponible en: <http://xplora.ajusco.upn.mx:8080/xplora-pdf/1920.pdf>
- Miranda, F; C. Santizo, R. Acosta, A. Carmona y A. Banderas (2008), *Programa escuelas de calidad evaluación externa 2008*, México. Recuperado de https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/107022/1/INFORME_FINAL._COMPLEMENTO4000.pdf
- Murnane, R.J.; J. B. Willett y S. Cárdenas (2006), “¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a mejorar la educación pública en México?”, en F. Reimers (ed.), *Aprender más y mejor*, México, Fondo de Cultura Económica-SEP-Escuela de Postgrado en Educación de la Universidad de Harvard-ILCE, pp. 419-468.
- Nuño, A. (2016), *La Escuela al Centro*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sep/articulos/la-escuela-al-centro-19049>
- OCDE (2010a), *Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes: Prácticas internacionales*, OCDE Publishing.
- OCDE (2010b), *La medición del aprendizaje de los alumnos: Mejores prácticas para evaluar el valor agregado de las escuelas*, OCDE Publishing.
- OCDE (2010c), *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, París, OCDE.
- OCDE (2010d), *Reflexiones finales del Seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas para fortalecer la profesionalización docente en México*. Chile, OCDE-Pontificia Universidad Católica de Chile-SEP. Disponible en <http://www.oecd.org/education/school/44780063.pdf>
- OCDE (2011a), “Autonomía y responsabilidad escolar ¿Están relacionados con el rendimiento del estudiante?”, *IN FOCUS*. Recuperado de <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/49359322.pdf>
- OCDE (2011b), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*, OCDE Publishing.
- OCDE (2011c), *Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación: Lecciones de PISA para México*, OCDE Publishing.
- Oreja, M. y S. Vior (2016). “La educación y los Organismos Internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015)”, *Revista de Políticas Supranacionales de Educación*, (4), pp. 18-37.
- Ornelas, C. (2018), *La contienda por la educación: Globalización, neocorporativismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Parcerisa, L. y A. Verger (2016), “Rendición de cuentas y política educativa: Una revisión de la evidencia internacional y futuros retos para la investigación”, *Profesorado*, 20 (3), pp. 15-51.
- Poy-Solano, L. (26 de enero, 2016), “Presenta la SEP un programa que busca fortalecer las escuelas del país”, *La Jornada*, Política, p. 13.
- Presidencia (2018), *Sexto informe de gobierno. Datos y recursos*. Recurado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/sesto-informe-de-gobierno>
- Reyes, A. (2017), “Autonomía escolar y cambio educativo, consideraciones desde la implementación del PEC-FIDE”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 19(2), pp. 12-21.

- Rivas, A. (2015), *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*, Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- Rivera, L. (2016), “Autonomía de gestión de las escuelas: la ilusión del poder de decisión”. *Nexos*. Disponible en <https://educacion.nexos.com.mx/?p=125>
- Santizo, C. (2013), “Que se puede esperar de la autonomía de gestión en las escuelas”, *Educación y Debate hoy. Educación Futura*.
- Sánchez, M. y F. Corte (2015), “La OCDE, el Estado y los maestros de la CNTE: un estudio de la reciente reforma laboral”, *Revista Latinoamericana de Estudios educativos*, XLV (4), pp. 121-156.
- Santiago, P.; I. McGregor, D. Nusche, P. Ravela y D. Toledo (2012), *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación de la Educación. México*, México, OCDE-SEP-INEE.
- SHCP (2018), *Programa de Reforma Educativa. Datos y Recursos*. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/programa-de-reforma-educativa>
- Verger, A. (2011), “La estrategia educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el ‘Aprendizaje para Todos’”, *Educacao & Sociedade* (117), pp. 911-932.
- Vidal, R.; A. Díaz y J. Noyola (2004), *El Proyecto PISA: su aplicación en México*, México, INEE.
- Zamarripa, E. y A. Navarro (2018), “Para entender mejor la Reforma Educativa: estabilidad y cambio en el sistema educativo mexicano”, en A. Bordón y A. Navarro (coords.), *La reforma educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de la agenda educativa 2018-2024*, México-Instituto Belisario Domínguez, pp. 19-44.
- Zurita, Ú. (2018), “Autonomía, gestión y participación social. Desafíos para la gobernanza escolar en México”, *Praxis sociológica* (23), pp. 255-271.
- Zurita, Ú. (1 de octubre, 2018), “¿La ‘escuela al centro’? No todavía”, *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=39518>

CAPÍTULO 3.

Gobernanza, nuevos actores y reforma gerencial en el sistema educativo mexicano

MAURO JARQUÍN RAMÍREZ

Introducción

La reforma educativa mexicana formó parte de un proyecto de transformación del país que tenía por objeto incrementar los niveles de productividad económica y de competitividad internacional. La tarea fundamental de la reforma consistía en elevar la calidad de capital humano disponible para lograr, entre otras cosas, mayores niveles de inversión extranjera directa, gracias a la oferta de fuerza de trabajo capacitada. Se esperaba lograrlo a través de “incrementar la calidad de la educación básica, la cual se reflejará a través de mediciones internacionales, como PISA” (SEP, 2018: 105). Para ello, el Gobierno Federal impulsó políticas de autonomía de gestión en las escuelas y el desarrollo de un Servicio Profesional Docente (SEP, 2018: 106) a partir de políticas de rendición de cuentas.

La reforma educativa (RE2013) del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) representaba una propuesta de política asociada a las tendencias globales de reforma, en tanto contenía lineamientos de impulso a la rendición de cuentas en educación y autonomía escolar (Verger, 2016) contemplaba la creación de alianzas público privadas en educación (Verger y Moschetti, 2017), y encontraba en el establecimiento de una nueva gobernanza del sistema educativo el punto nodal de su realización (Olmedo y Santa Cruz, 2018).

A pesar de que, como ha sido documentado por Echávarri y Peraza (2017), el sistema educativo mexicano había sido incluido al movimiento de reforma educativa global (GERM, por sus siglas en inglés, *Global Education Reform Movement*), desde principios de los años

noventa del siglo XX, los alcances de los lineamientos internacionales no habían llegado a gozar de la profundidad que adquirieron con la RE2013.

Los principales promotores de esta reforma conformaron una coalición política de carácter descentralizado, a la cual denominó *nueva derecha educativa*.¹⁷ En esta se encuentran Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) impulsadas por integrantes de la comunidad empresarial nacional (Mexicanos Primero, Suma por la Educación, Fundación Empresarios por la Educación Básica (ExEB), A favor de lo Mejor), tanques pensantes (*think-tanks*) pro mercado (Fundación IDEA), organismos empresariales (Confederación Patronal de la República Mexicana) y asociaciones de padres de familia de corte confesional (Unión Nacional de Padres de Familia).

El surgimiento de dicho proyecto de transformación educativa se vio favorecido por la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*, publicada por el entonces presidente Vicente Fox en 2004. Esta ley tenía por finalidad “favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil” (DOF, 2004: 1). En su Capítulo Segundo se contemplaba, como su nombre lo indica, el fomento a la participación ciudadana en la promoción y fomento educativos. Lo anterior abrió un espacio de participación ciudadana en política educativa que resultaría fundamental en los próximos años para la coalición mencionada.

La *Ley de Fomento* representa el marco legal que fomentó el desarrollo de un esquema de nueva gobernanza en el sistema educativo nacional, y las asociaciones mencionadas fueron las protagonistas en la conformación de dicho esquema.

17 En el contexto mexicano, entiendo por nueva derecha educativa a las organizaciones de la sociedad civil vinculadas estrechamente al mundo corporativo y confesional, así como a tanques pensantes pro-mercado y entidades empresariales que buscan impulsar cambios en el sistema educativo nacional por la vía de adopción de políticas educativas gerenciales y promercado: mecanismos empresariales de autonomía de gestión en las escuelas, incremento del control sobre el trabajo docente, una desproporcionada preocupación por los aprendizajes que pueden ser objeto de medición o la promoción del voucher escolar, por ejemplo.

1. Nueva gobernanza en los sistemas educativos nacionales a la luz de la Reforma Educativa Global

La crisis económica de la década de 1980 golpeó profundamente las estructuras estatales de América Latina, los mercados de trabajo e incluso la consistencia política de los gobiernos de la región. Como respuesta a dicha situación, distintos grupos políticos de corte liberal y pro mercado formularon la idea de conformar una nueva ruta de política que permitiera salir del estancamiento económico.

Esa ruta partía de una crítica severa al modelo desarrollista impulsado por gobiernos de la región décadas atrás, por considerarlo ineficiente y limitado (Dornbusch y Edwards, 1989). Posteriormente, se impulsaron cambios de orden macroeconómico que apuntaron, entre otras cosas, hacia políticas fiscales más conservadoras. Para llevar a cabo la ejecución de tales políticas, los gobiernos tendrían que echar mano de una tradición administrativa anglosajona, distinta en muchos ámbitos a la que había predominado hasta mediados de la década.

En este contexto se recuperaron paulatinamente políticas emanadas del cuerpo teórico de la Nueva Gerencia Pública, como el impulso a la visión del ciudadano como cliente, la descentralización administrativa, las políticas de rendición de cuentas y la privatización de servicios (Martínez, 2009: 203), cuyo presupuesto central consiste en que la ejecución de prácticas de corte gerencial en los procesos administrativos y de gobierno, aunado a la orientación al cliente, creación de cuasimercados y políticas de descentralización y rendición de cuentas, pueden coadyuvar a consolidar un gobierno responsable y eficiente tanto en su administración como en sus resultados.

La adopción del ideario administrativo gerencial permitió que, con el paso del tiempo, se realizaran paulatinas transformaciones también en el ámbito de los procesos de gobierno, y no sólo en las maneras de ejecución de políticas. Dichos cambios residían principalmente en una redistribución de las competencias formales y simbólicas, que una gama más amplia de actores sociales podrían llegar a ejercer en los distintos episodios deliberativos sobre política pública. En adelante, el diagnóstico, propuesta y ejecución de políticas públicas en la resolución de tales problemáticas, se realizaría en función de un nuevo patrón organizativo llamado “nueva gobernanza”.

En el caso mexicano, por ejemplo, un instrumento muy importante para el desarrollo de dicho patrón se encuentra en la *Ley General de Planeación*, “aprobada durante el régimen del presidente Miguel de la Madrid y reformada en tiempos de la administración

de Vicente Fox” (Alcántara, 2012: 167) Desde ese marco se cuestionan los fundamentos de los procesos de gobierno burocráticos y centralizados, en la lógica de favorecer un esquema más flexible y descentralizado en la toma de decisiones, reconociendo la capacidad de actores políticos extra-gubernamentales en la generación de información y propuestas sobre problemáticas de interés público.

Es importante mencionar que aunque la Nueva Gestión Pública y la gobernanza son elementos de distinto orden, “parece que el interés reciente por la gobernanza ha sido desencadenado por una creciente popularidad de la nueva gestión pública y la idea de alguna forma genérica de control social” (Peters y Pierre, 2005: 51).

La configuración gubernamental desarrollada a partir de esta nueva gobernanza se ha expresado en la inclusión de cada vez más actores sociales en los procesos de deliberación de políticas, bajo un marco pluralista, es decir, de participación de diversas expresiones, corrientes y formaciones político ideológicas reconocidas mutuamente. De manera reciente se ha utilizado ese nuevo diseño político-institucional para planear, fomentar y ejecutar políticas públicas, bajo el supuesto de mayor legitimidad por la intervención ciudadana en su realización.

La gobernanza parte de la idea de que, derivado de la complejidad del mundo actual,

los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estadocéntricos, no son suficientes ni idóneos para hacer frente a los problemas, pero tampoco lo son tanto las aproximaciones del mercado total a través de la privatización (Martínez, 2005: 11).

Por lo anterior, se considera necesario un cambio significativo en las formas de interacción entre el Estado, la sociedad y el mercado, a través de

una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación de la política y las políticas públicas (*ibid.*: 17).

En otras palabras, la gobernanza consiste en el paso formal de un gobierno vertical y centralizado, a otro más horizontal, cuyos centros de poder se muestran considerablemente difusos. Ello puede lograrse, de acuerdo con sus promotores, a través de la creación de espacios políticos de representación de distintas organizaciones ciudadanas en instancias de gobierno, así como en el fomento de la corresponsabilidad en la deliberación sobre los problemas y las políticas encaminadas a su resolución.

Un elemento central en la nueva gobernanza es la constitución de redes (o redes de política) conformadas por actores de distinta naturaleza, que comparten un fin determinado: ya sea la búsqueda por resolver un problema específico o el interés por impulsar determinados proyectos a nivel gubernamental. Estas redes se fincan en relaciones multidimensionales de colaboración, que les permiten generar y distribuir una gran cantidad de información con la cual fundamentan su actuar político.

Las redes de política han llegado a ser tan importantes, que no pocos investigadores consideran la posibilidad de que hayan “llegado a dominar la vida pública” (Mayntz, 2005: 125). En palabras de Peters (2005: 590):

ofrecen un vínculo entre el Estado y la sociedad que es distinto de las conocidas relaciones corporativistas, puesto que las relaciones de redes no surgen como respuesta a las demandas del sector público, sino que se constituyen de manera más autónoma al Estado.

No obstante, es necesario tomar en cuenta que para que la acción política de dichas redes sea eficaz, éstas requieren mantener relaciones estrechas con los distintos tomadores de decisiones.

La gobernanza, como proceso específico de gobierno, se ha plasmado en las distintas políticas sectoriales del Estado mexicano, relacionadas, por ejemplo, con la intervención de las OSC en las políticas públicas, la intervención de la sociedad en la política educativa y política ambiental (Martínez y Espejel, 2015). Para ello se han generado instancias de acuerdo entre gobierno y otros actores sociales: consejos consultivos u organizaciones civiles interesadas en la promoción científica, que se constituyen como puentes de diálogo y colaboración entre el gobierno y diversas entidades de interés. En esa lógica se incluye también el rubro educativo, donde se ha fortalecido el peso político de una gran diversidad de actores como fundaciones, organizaciones de madres y padres de familia, organismos empresariales, entre otros; ellos, a través de su relación y colaboración con gobiernos y decisores políticos (*policymakers*), han logrado constituirse como referentes centrales en la política educativa, tales como fundaciones empresariales (*Bill & Melinda Gates Foundation* en EUA y *Fundación UNETE* en México), organizaciones de la sociedad civil (*Mexicanos Primero* en México), asociaciones de padres de familia (*Unión Nacional de Padres de Familia* en México).

La difusión de la Nueva Gestión Pública y la adopción paulatina de mecanismos de gobernanza se articuló históricamente con el desarrollo, difusión y transferencia de políticas educativas globales (Sahlberg, 2016) (Ball y Junemann, 2012), las cuales han generado

una serie de cambios en los sistemas educativos nacionales, entre los que se encuentra el desarrollo de nuevos esquemas de gobernanza en educación.

Estos cambios se han expresado, por ejemplo, en el hecho de que “el Estado se desentienda cada vez más de la gestión directa de los servicios educativos, a la vez que adopta nuevas tecnologías de evaluación con las que poder continuar ejerciendo control sobre unos proveedores educativos que, al menos sobre el papel, gozan de más autonomía” (Verger y Parcerisa, 2018: 60). Por otro lado, el advenimiento hacia la gobernanza en materia educativa se ha expresado en un desplazamiento formal de los esquemas tradicionales de gobierno educativo de naturaleza jerárquica y vertical, fundados en directrices burocrático-estatales, a otro compuesto por distintos niveles de interacción entre los actores que integran tales sistemas educativos o se encuentran interesados en ellos.

De esta forma, nuevos actores políticos (como grupos empresariales, OSC y filantrópicas) históricamente acotados a funciones secundarias en los sistemas educativos, han logrado ejercer protagonismo en los procesos en los cuales se diseña, discute y ejecuta la política educativa. Lo anterior ha generado la redistribución de competencias formales y de reconfiguración de facultades simbólicas entre los actores político-educativos para diseñar y promover políticas públicas que atiendan la diversidad de problemas educativos que enfrentan nuestras sociedades. Según Olmedo y Santa Cruz, los “nuevos modelos [de gobernanza] imponen la institucionalización de la participación de actores privados a distintos proyectos del sistema educativo ya no sólo de forma discreta, sino generalizada (2018: 40).

Dichos modelos de gobernanza parten del supuesto de que el fomento a una participación mayoritaria de distintos sectores de la sociedad en los procesos de gobierno tiende a generar resultados de políticas que responden a las necesidades de la ciudadanía en su conjunto, con resultados eficientes y vinculados a las necesidades sociales. El argumento es que tal participación “reduce la independencia o autonomía que el poder público solía poseer para definir por sí mismo problemas, agenda, prioridades y políticas para efectuarlas” (Aguilar, 2010: 21). Esto conlleva una visión más completa de las problemáticas a tratar, así como de las soluciones propuestas.

Los promotores de la gobernanza consideran que ese modelo representa un avance democratizador en clave de legitimación social y participación ciudadana efectiva, así como en cuestiones de eficiencia gubernamental. Sin embargo, la discusión ausente en términos políticos —es decir, en términos de la lucha por el ejercicio del poder—, es el núcleo

mismo del enfoque: la naturaleza y conformación de esas redes de política. Las preguntas que se pretenden despejar en los apartados siguientes son: ¿cómo se conforman?, ¿quiénes las conforman?, ¿con qué recursos se constituyen?, ¿de qué forma se vinculan con los tomadores de decisiones?, ¿con qué fin intervienen en el debate público? Estas son el tipo de cuestiones a despejar en los siguientes párrafos.

Peters (2005: 591) afirma que “las redes rara vez son tan autorreferenciales y autónomas como algunos teóricos suponen, pues para tener cierto peso en la política deben tener una cierta cercanía con la autoridad del Estado”. Por otro lado, la conformación misma de tales redes puede ser tanto abierta a la diversidad de posicionamientos y adscripciones político-sociales, como excluyente, fundada en criterios específicos de programa, clase, etnia o género. La tendencia que es posible observar, es que las redes de política que logran tener éxito en la consecución de sus proyectos, se ubican en un plano de estrecha cercanía con las autoridades gubernamentales y se caracterizan por mantener una naturaleza excluyente; es decir, que están integradas por actores similares entre sí, bajo una lógica hermética de ingreso.

La literatura académica sobre redes de política y gobernanza educativa en América Latina ha permitido ilustrar el funcionamiento de importantes redes creadas para impulsar determinadas reformas o proyectos educativos. Entre estas se encuentran el caso brasileño (Moreira, 2016), argentino (Castellani, 2019) y el de México (Jarquín, 2018). En tales estudios se ha podido comprobar el hecho de que para que ciertas redes de política puedan tener éxito en sus proyectos, ha sido sumamente importante la vinculación directa entre sus miembros y los tomadores de decisiones, el alcance financiero y mediático de sus integrantes y la asesoría especializada recibida.

Los cambios político-administrativos de las últimas décadas han generado también un correlato educativo, en el cual la primacía de intereses privados ha ganado terreno paulatinamente.

2. El gobierno educativo en México y la crítica al SNTE

Desde el decreto de su creación en 1921, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha sido la institución encargada del diseño y de la oferta educativa pública en la Federación, de manera conjunta con los organismos estatales de educación en las distintas entidades que conforman a nuestro país.

De acuerdo con la normatividad educativa, la SEP desarrolla las tareas de “definir lineamientos, planes y programas, en coordinación con las autoridades educativas locales; determinar el calendario escolar, y la elaboración y producción de libros de texto gratuitos, así como la planeación y evaluación nacional” (INEE-IIPE-UNESCO, 2018: 31).

Según su propio diseño institucional, las facultades directivas de la Secretaría se desarrollaron durante mucho tiempo bajo una lógica de arriba abajo (*top-down*), centralizando los procesos formales para la deliberación sobre la política educativa. Por tal motivo, la SEP se ha conformado como el espacio natural de reunión y discusión de los distintos grupos de interés que buscan impulsar sus proyectos educativos a nivel nacional.

A lo largo del siglo XX, el esquema de gobierno educativo en nuestro país se mantuvo con una organización vertical, fincado en una poderosa burocracia que actuaría bajo un marco corporativo en su relación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), mismo que se consolidaría como su principal interlocutor bajo liderazgos impulsados y respaldados por el Estado y cuya principal función consistía en mantener el control político del gremio y brindar apoyo político-electoral al régimen en turno.

La presencia política del cuerpo magisterial en las decisiones gubernamentales en materia educativa llegó a considerarse particularmente contradictoria en determinados sectores de la sociedad mexicana, ligados principalmente a determinados círculos académicos e importantes grupos empresariales y del Tercer Sector, que comenzaron a desarrollar una crítica pública a la presencia del sindicato en los procesos oficiales de toma de decisiones.

Según algunos investigadores ligados a tales grupos, la relevancia del sindicato en la vida institucional de la SEP llegó a ser tal, que en los últimos años “la dirección de la educación pública nacional funcionó mediante un sistema de cogobierno SEP-SNTE que operaba en las esferas federal y estatal” (Guevara y Backhoff, 2015: 13). Para Ornelas, la intervención del sindicato en la vida política del sistema educativo nacional, se consolidó como un auténtico proceso de “colonización”, ya fuera por invitación, por convenio o por conquista:

El SNTE colonizó el gobierno de la educación mediante una estrategia que persiste desde finales de la década de 1950. Durante el tiempo que gobernaba el PRI la recompensa a los dirigentes se brindaba a cambio de lealtad y por la inserción de los trabajadores al aparato de Estado. [...] Pero esa explicación no concuerda tras la alternancia del PRI al PAN, después del año 2000. Hoy los grupos corporativos han adquirido mayor autonomía del gobierno que en el régimen precedente; su poder se ha incrementado. La vida democrática en los sindicatos parece una ilusión, dado el control vertical que los dirigentes mantienen, sin rendir cuentas a nadie (2018: 148).

Sumado a lo anterior, Santibañez afirma que “por medio de su poder de veto de las iniciativas educativas más importantes, así como de su participación en diversas dependencias al interior de la SEP tanto en el ámbito federal como en el estatal, el SNTE prácticamente cogobierna el sistema educativo” (2008: 428).

Un ejemplo muy nítido de dicho proceso fue la designación que en 2007 el gobierno de Felipe Calderón hizo de Fernando González como titular de la Subsecretaría de Educación Básica, yerno de Elba Esther Gordillo, en ese momento lideresa del SNTE, el cual había dirigido por más de dos décadas.

La innegable relevancia del sindicalismo magisterial en el gobierno educativo del país logró mantener una estabilidad política en el campo educativo. Sin embargo, es necesario decir que tal protagonismo del sindicato en la vida educativa del país se debió en gran medida a que siempre “se necesitaron dos para bailar ese tango” (Gil, 2017); es decir, que tal situación fue producto de un acuerdo constante entre el gobierno y los líderes corporativos, quienes concentraron el diagnóstico, diseño y ejecución de la política sectorial del Estado mexicano.

En efecto, en *el tango* del control político del magisterio y las escuelas, el gobierno mexicano ha echado mano de mecanismos de dominación, tanto oficiales como informales, a través de prácticas corporativas. Dicho esquema provocó importantes conflictos y escisiones al interior del SNTE. La más importante fue en 1979, cuando se conformó la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) con un discurso crítico a la relación corporativa entre el Estado y el SNTE. A lo largo de los años llegó a tener una fuerte presencia política en algunos Estados del país, principalmente en Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas (González, Peraza y Betancourt, 2017).

Esta relación mutuamente benéfica entre el gobierno educativo y el corporativismo magisterial se había mantenido relativamente estable a lo largo de los sexenios hasta la promulgación de la Reforma Educativa 2013. La reforma partió del imperativo de “recuperar la rectoría del Estado en la educación”, cuestionando así la histórica relación institucional entre Estado y magisterio. El imperativo de la rectoría estatal en la educación fue sostenido en el debate público por las organizaciones civiles de la nueva derecha, las cuales construyeron una sólida narrativa bajo el argumento de la urgente transformación en los esquemas de gobierno del sistema educativo nacional, empezando por un cambio profundo en la relación corporativa entre la SEP y el SNTE.

Mexicanos Primero, *ExEB*, *Suma por la Educación* y las demás organizaciones civiles, promovieron la idea que el bajo rendimiento del sistema educativo en su conjunto y, particularmente los magros niveles de logro académico de los estudiantes en pruebas estandarizadas internacionales, está directamente vinculado con una “sobrerepresentación” del magisterio en los procesos deliberativos de política. La organización más comprometida en este sentido es *Mexicanos Primero*, que en su informe *Ahora es Cuando*, apuntaba:

Es imperativo [...] que el Ejecutivo sea exigido a activar sus atribuciones y recursos [...] y acote la actuación rapaz y de bloqueo de la cúpula del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), lo mismo que en algunos estados ocurre con la cúpula de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la facción disidente del mismo Sindicato (2012: 29).

Tal como habían hecho explícito desde el “Pliego petitorio de la sociedad civil”, publicado en 2007, lo anterior urgía una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre política educativa (*Mexicanos Primero*, 2007).

La interpretación del problema educativo nacional que constituyó el núcleo argumental de la Reforma Educativa 2013, centraba la cuestión en la compleja situación de las escuelas del país planteando que ésta difícilmente mejoraría si no se limitaba la injerencia sindical en la política pública. De ese modo, se proponía abrir el campo educativo a otros actores de la *sociedad civil*.

Bajo ese planteamiento, “la mala calidad” de la educación nacional respondía no tanto a una compleja problemática donde convergen pobreza, exclusión social y desigualdad estructural, con una política de abandono sistemático a las instituciones formadoras de docentes, sino a un erróneo diseño institucional del sistema que no permitía enfocar el proceso educativo a la obtención de mejores niveles, principalmente en aritmética, español y ciencias.

Los malos resultados obtenidos sistemáticamente por los estudiantes mexicanos en la prueba PISA-OCDE se utilizaron como argumento para plantear que nuestro sistema educativo se encontraba en una situación comprometedor que debía ser prontamente superada. En esa línea, los nuevos actores en el campo educativo nacional (OSC, organizaciones confesionales de padres de familia, fundaciones empresariales y sindicatos patronales) promovieron la exigencia de una mayor rendición de cuentas al magisterio con respecto a los logros académicos de los estudiantes. De esa manera, la evaluación se convirtió en un “dispositivo clave para reconfigurar la profesión docente y establecer

un nuevo modo de gobernar la educación” (Rivera, González y Guerra, 2016: 83). De tal manera se establecían las bases de un nuevo marco laboral para el personal docente, fundado en políticas de evaluación constante y, por tanto, marcados por la incertidumbre del futuro laboral.

3. Los “nuevos actores” en el debate educativo: empresarios y organizaciones de la sociedad civil (OSCs)

Hacia los años ochenta y en parte gracias al conflicto entre Estado y empresarios por la nacionalización bancaria de 1982, estos últimos comenzaron a generar propuestas para vincular al sistema educativo con las necesidades del sector productivo, con el fin de reformar el sistema educativo y así apostar por un marco educativo que apuntara a la armonía social y a la colaboración entre capital y trabajo. No obstante, no sería sino hasta la coyuntura de reconversión económica salinista cuando su participación en los debates del sector tomaría una posición central. A principios de los años noventa, el empresariado ocuparía un lugar muy relevante en el debate educativo (Tirado, 1997).

Evidencia sobre ese argumento se obtiene a partir de la revisión del debate desarrollado a finales de los años ochenta en torno al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), impulsado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, donde es posible identificar al empresariado nacional como invitado de honor tanto en la discusión de los contenidos como en la presentación de la nueva legislación educativa. A continuación se detallan algunas participaciones determinantes.

Primero, Jorge Ocejo Moreno, entonces presidente de la Comisión de Educación del Sector Empresarial (CESE), “fue invitado a la instalación del Foro de Consulta para la Modernización Educativa en enero de 1989 y también a la presentación del Programa para la Modernización Educativa 1988-1994, evento que se celebró en la ciudad de Monterrey, N.L., en octubre de 1989” (CESE, 1990: 7). En ese mismo proceso, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) presentó su propuesta de reforma educativa, planteando el fomento a la participación social en la educación, la reforma a las escuelas formadoras de docentes (escuelas normales) y propuestas de evaluación y seguimiento al proceso educativo.

Llama la atención que en sus planteamientos recupera elementos de carácter moral que durante mucho tiempo habían constituido el núcleo de las propuestas educativas de los sectores empresariales dominantes en nuestro país, al expresar que:

El marco en que la educación podrá alcanzar mayores niveles de calidad y excelencia es el de la libertad. Dentro de esta libertad debe ser el derecho de los padres de familia a dar la educación que ellos elijan para sus hijos un principio de primer orden [...] plenamente reconocido por la legislación” (COPARMEX, 1199: 1).

Lo anterior nos remonta a la constante crítica empresarial tanto al “monopolio” estatal de los libros de texto gratuitos como a la prerrogativa oficial para concentrar el desarrollo curricular en la burocracia estatal de la SEP (Torres-Septién, 2011).

Las propuestas empresariales lograron incidir y se abrió paso a la participación social del empresariado en la educación, haciéndose de un papel en el proceso institucional. A partir de entonces (1988), y precisamente antes de iniciar las negociaciones para la reforma educativa, el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) ha contado con representación empresarial.

Los vínculos entre empleadores e instituciones dedicadas a la formación se convirtieron en una prioridad del gobierno salinista, concentrado en la construcción de políticas de inversión en capital humano.

La tendencia a incluir al empresariado en el diseño y las decisiones de política educativa nacional, se mantuvo durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). En el siguiente sexenio foxista (2000-2006) se observó el crecimiento de la participación empresarial en materia educativa.

En un periodo de tres años tras la publicación de la *Ley de Fomento de 2004*, es decir, de 2004 a 2007, se crearon cinco OSC y tanques pensantes que conformarían la nueva derecha en educación. En 2004, *Caminos de la Libertad*; en 2005, *Fundación IDEA*; en 2006, *Suma por la Educación* y *Fundación ExEB*; y en 2007, *Mexicanos Primero*, que había iniciado actividades años atrás, en 2004. Para comprender su desarrollo posterior en el debate educativo nacional, resulta importante mencionar algunas características.

Caminos de la Libertad forma parte de Grupo Salinas, un conjunto de empresas propiedad de Ricardo Salinas Pliego, prominente empresario promotor del ideario *libertario*. Aunque sin mucho impacto en el espacio público, dicha organización ha impulsado a nivel nacional las discusiones sobre el *voucher* escolar (FNST, s/f).

Fundación IDEA es uno de los primeros tanques pensantes de política pública en México, de inspiración pro mercado (IDEA, s/f). En sus estudios sobre los problemas educativos nacionales, ha fomentado la aplicación de exámenes estandarizados y su publicación,

la creación de esquemas de incentivos docentes y el desarrollo de escuelas públicas con administración privada.

Suma por la Educación es una organización que se creó a partir de los resultados educativos del sistema educativo nacional, por políticos ligados al Partido Acción Nacional (PAN), de derecha. Entre otras cuestiones, a través de su intervención buscan impulsar la calidad educativa, fortalecer el papel de los padres en la educación de los estudiantes e impulsar la complementariedad de la educación pública y privada (SUMA, s/f).

Fundación ExEB fue creada por Enrique Madero Bracho, empresario minero relacionado con el Consejo Empresarial de América Latina. La organización busca mejorar la “pésima calidad” (ExEB, s/f) de la educación pública en México, a través del impulso para la adopción de un modelo de autogestión escolar desarrollado por ellos mismos, así como de estándares educativos.

Por su parte, *Mexicanos Primero* es una organización fundada por Claudio X. González Guajardo y financiada a lo largo de los años por grandes empresarios nacionales, como Daniel Sertivje, Carlos Hank González y Alejandro Ramírez. Representa a la organización más activa y con mayor alcance mediático y político del grupo. Su programa de intervención en la política educativa nacional es el más amplio y recupera el contenido general del GERM relativo al fomento de políticas de rendición de cuentas y autonomía escolar (*Mexicanos Primero*, 2012).

Dichas organizaciones construyeron un programa de transformación en la educación nacional a través de una alianza forjada con otras asociaciones que desde tiempo atrás habían mostrado interés por participar activamente en los procesos de decisión sobre la educación nacional, como la Unión Nacional de Padres de Familia, creada en 1917; *A favor de lo mejor*, de 1997; o la misma Coparmex, heredera de las primeras pugnas entre el mundo patronal mexicano y el Estado posrevolucionario a inicios del siglo XX.

La coalición política de las organizaciones encontró su germen en el mes de mayo del año 2007, con la presentación de un “Pliego petitorio de la sociedad civil”, documento de amplia difusión mediática (*Mexicanos Primero*, 2007) que fue suscrito por *Mexicanos Primero*, *Suma por la Educación*, *A favor de lo mejor* y otras asociaciones. En el despliegado, hacían hincapié en el desarrollo de políticas de rendición de cuentas, fomento a la participación social en la educación y cambios en el diseño de la carrera docente.

El documento de 2007 resulta clave para las posteriores “iniciativas ciudadanas” que la nueva derecha publicaría durante los años 2010 (*¿Dónde está mi maestro?*), 2012 (*10 por la Educación*) y 2013 (*Juntos por la Educación*) para impulsar cambios de carácter gerencial en la educación pública (Jarquín, en edición: 198) Además, organizaron también episodios de movilización social conjunta; por ejemplo, a finales de septiembre de 2008, cuando SUMA y la UNPF marcharon en Morelos en contra de la movilización docente, en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) (Poy, 2008).

Estas organizaciones lograron tender puentes de entendimiento con las autoridades educativas y representantes del multilateralismo educativo, lo cual les permitió conformar un escenario favorable al desarrollo de su propuesta educativa. Lo anterior puede ilustrarse con la presencia de Josefina Vázquez Mota, entonces titular de la SEP, en la presentación oficial de *Mexicanos Primero* en 2007, o en el informe “Metas. Estado de la educación en México”, de José Ángel Gurría, secretario general de la OCDE (Notimex, 2011).

Es interesante mencionar que por lo general la nueva derecha y sus liderazgos evitaron vincularse abiertamente con partidos políticos, aunque de fondo algunas mantenían lazos estrechos; por ejemplo, durante el tiempo de mayor discusión previo a la Reforma Educativa, Teresa Ortuño, fundadora de *Suma por la Educación*, se desempeñó como militante del PAN y senadora plurinominal, de 2009 a 2012.

Las propuestas educativas de dichas asociaciones se vinculaban a las tendencias dominantes de reforma educativa a nivel internacional y se nutrieron de propuestas tanto de expertos nacionales como de recomendaciones que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2010) y el Banco Mundial (BM) (Mantilla, 2014) realizaron a nuestro país en distintos periodos.

El discurso de la participación de la sociedad civil en materia educativa diseminado por este tipo de asociaciones, facilitó la incidencia para llevar a buen puerto su proyecto educativo fundado en la necesidad de un mayor control sobre la labor pedagógica del magisterio, el impulso a políticas de autonomía de gestión en las escuelas y de rendición de cuentas en educación (*Mexicanos Primero*, 2012: 5).

Para lograr el proyecto educativo de las organizaciones empresariales de la sociedad civil, era necesario construir un consenso social en torno a la necesidad de una reforma educativa bajo los ejes de cuestionamiento al magisterio en tanto responsable de la situación de las escuelas y de la educación en México. Se promovieron diversas campañas mediáticas centradas en la figura magisterial, como la referida a la necesidad de creación

de un padrón nacional de docentes, impulsada en el año 2010 y 2013 (CEMEFI, 2013). Estas fueron acompañadas de una exigencia sostenida de mayor apertura a la sociedad civil en procesos decisorios. Los mensajes difundidos en esas campañas tuvieron recepción particularmente en partidos políticos, universidades y organizaciones multilaterales (*Mexicanos Primero*, 2010: 15).

El corolario de ese proceso fue el lanzamiento, a principios de 2012, del documental *De Panzazo*, que consistía en una secuencia de estereotipos y malas prácticas asociadas al magisterio sindicalizado, pero también al magisterio organizado, a la escuela pública y a la labor del profesorado, independientemente de su filiación sindical. Un documento que replica el argumento de *Waiting for Superman*, película difundida en Estados Unidos con apoyo, entre otros, de Bill & Melinda Gates Foundation, cuyo argumento central era que la mejor forma de solucionar la problemática del logro escolar en Estados Unidos era la adopción de políticas de mercado y control docente (Ravitch, 2013).

El escenario de la Reforma Educativa 2013 fue diseñado y protagonizado —en gran medida— por estos nuevos actores políticos que habían diagnosticado el sistema educativo nacional centrandolo el problema en un erróneo esquema de gobierno educativo. Sus propuestas de solución planteaban el impulso a políticas de rendición de cuentas, autonomía escolar y nuevos marcos laborales docentes (*Mexicanos Primero*, 2007) (*Mexicano Primero*, 2012).

4. Del gobierno a la gobernanza

Un tema fundamental que impulsó al gobierno federal a llevar adelante la Reforma Educativa fue, en palabras del ex secretario de Educación, Otto Granados: “que la gobernanza del propio sistema, surgida para un arreglo institucional y político correspondiente a otro momento histórico, había ingresado a una fase de agotamiento” (2018: 19). Es decir, la Reforma buscaba reconfigurar el campo educativo a partir de la creación de un orden político-institucional que superara la estructuración corporativa del proceso de toma de decisiones; para ello, la Reforma intervino en la relación entre gobierno, maestros y demás actores, buscando construir en el sistema educativo una nueva gobernanza. Al respecto, resulta revelador lo afirmado por el propio Granados:

Lo que esta Reforma hizo [...] fue modificar las relaciones de poder que subyacen en todo cambio educativo de proporciones considerables, sacando de su zona de confort y de extracción de recursos a muchos agentes tradicionales [...] diluyó los cotos de poder en que los viejos

intereses se sentían muy cómodos, porque anuló lugares comunes camuflados como hipótesis académicas (2018: 20).

La modificación de las relaciones de poder referidas previamente constituía la condición *sine qua non* de la Reforma. Por eso, mucho tiempo antes de presentar formalmente el Modelo Educativo que marcaría la pauta curricular del proyecto, los cambios estaban aconteciendo a nivel político-institucional. La relación fundamental que se buscaba transformar se situaba explícitamente en la interacción entre el sindicato y el gobierno en los procesos de definición de política educativa, de tal forma que a medida que el sindicato parecía perder peso en el debate institucional, otros actores aparecían con mayor firmeza.

Un cambio de esa dimensión en la dirección de la política educativa nacional, marcaba la pauta del tipo de gobierno educativo que quería construirse y para qué fin. En el primer párrafo referido a “La gobernanza del sistema educativo” dentro del Nuevo Modelo Educativo presentado en 2016, puede leerse:

[...] no es concebible que un modelo educativo como el que se plantea quede sujeto a un concepto y un ejercicio de gobierno centralizado y vertical. El logro de los propósitos planteados exige un gobierno tan complejo y participativo como el modelo mismo, ya que en él intervienen una pluralidad de actores con distintas responsabilidades (SEP, 2016: 75)

En este sentido, el Modelo planteaba la necesidad de una colaboración permanente entre los distintos niveles de gobierno, así como entre las escuelas y las diferentes formas organizativas de las familias. Además, agrega que “de manera complementaria”, promueve “la participación activa de la sociedad civil organizada y de la academia [ya que] representan un actor relevante en la construcción de políticas públicas, así como para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en su implementación” (SEP, 2016: 83).

Para cuando el Modelo fue publicado, el sistema educativo nacional ya se encontraba en un importante proceso de cambio en la conformación política de sus procesos de gobierno. Aunque de 2008 en adelante personajes vinculados a OSCs empresariales habían ocupado cargos en distintas instancias del gobierno educativo, como la Consejería Técnica del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) (2008), el Grupo Asesor de la prueba ENLACE (2009) y el Consejo Técnico de la prueba ENLACE (2010).

Asimismo, la RE2013 constituyó un parteaguas al incluir a estos nuevos actores en las instancias de mayor peso en el gobierno educativo, tales como la Presidencia de la Comisión de Educación del Senado (2009-2012); la Junta de Gobierno del INEE (2013 en adelante); el Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación, CONSCEE (2014 en adelante); y la misma SEP (2016).

Entre otras cuestiones, ello provocó que el diagnóstico de la problemática educativa y las propuestas de mejora impulsadas por tales grupos alcanzaran gran centralidad, a grado tal que llegaron a conformarse como un referente fundamental en las líneas de política gubernamentales. Al respecto, basta con recordar la constante presencia de integrantes de OSCs empresariales en eventos oficiales relativos a política educativa, así como con analizar los rasgos comunes de los documentos: “Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil”, publicado en 2010; y “Ahora es cuando”, publicado por *Mexicanos Primero* en 2012 y compararlo con la Reforma Educativa promulgada meses después por el presidente Enrique Peña Nieto, y con el Nuevo Modelo Educativo publicado en 2016.

Las coincidencias son significativas, cuando menos, en los siguientes puntos:

1. Involucramiento de OSCs en materia de diseño y evaluación de política educativa (nueva gobernanza).
2. Incremento a la autonomía de gestión de las escuelas.
3. Promoción a la evaluación docente en el ingreso, la promoción y la docencia del trayecto magisterial.

La reforma educativa trajo consigo un profundo cambio en el proceso de políticas, al permitir la inclusión de nuevos actores, y con ello de otras agendas específicas. Tal como afirmó el ex secretario de Educación, Otto Granados, la reforma modificó las relaciones de poder al interior del sistema educativo, constituyendo tres polos principales de debate y generación de contenidos: el gobierno federal, el sindicato oficial y ahora los grupos de interés aglutinados en la representación de la “sociedad civil”. La nueva gobernanza impulsada por la Reforma no consistió en un estado coyuntural. Al contrario, constituye un elemento fundamental en el campo educativo nacional que mantendrá continuidad durante posteriores sexenios.

Conclusiones

Un elemento fundamental de la profundización de la agenda educativa global que se ha presentado en el sistema educativo mexicano ha sido la transformación sustancial en sus procesos de gobierno.

Recuperando la tendencia internacional de desplazamiento de los polos de poder y de descentralización de la toma de decisiones en la materia, el gobierno mexicano optó por reconfigurar el campo educativo para “modificar las relaciones de poder” y así lograr impulsar el paquete de políticas gerenciales relativas a estandarización, rendición de cuentas, autonomía de gestión en las escuelas y contratación de servicios a entidades privadas.

Afirmamos, a partir de las reflexiones reunidas en este capítulo, que el impulso de una nueva gobernanza en el sistema educativo mexicano resultó ser la condición necesaria para recontextualizar el GERM en México.

Glosario de siglas y acrónimos

ACE: Alianza por la Calidad de la Educación

ANMEB: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

BM: Banco Mundial

CESE: Comisión de Educación del Sector Empresarial

CNTE: Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

CONALTE: Consejo Nacional Técnico de la Educación

CONAPASE: Consejo Nacional de Participación Social en la Educación

CONSCEE: Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación

COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana

ENLACE: Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares

EUA: Estados Unidos de América

ExEB: Empresarios por la Educación Básica

GERM: *Global Education Reform Movement*

IDEA: Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas

IPE: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

OCDE: Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

PAN: Partido Acción Nacional

PISA: *Programme for International Student Assessment*

RE2013: Reforma educativa mexicana de 2013

SEP: Secretaría de Educación Pública

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

UNESCO: *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*

UNETE: Unión de Empresarios para la Tecnología en la Educación, A.C.

UNPF: Unión Nacional de Padres de Familia

Referencias

Aguilar, F. (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Alcántara, A. (2012), “Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior”, en: B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, IIS-IAPEM.

Ball, S. y C. Junemann (2012), *Networks, New Governance and Education* [Redes, Nueva gobernanza y educación], The Policy Press.

Castellani, A. (2019), *¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONG’s educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación*, CITRA.

CESE (1990), *Concertación y vinculación entre el sector educativo y el sector productivo*, CESE.

CEMEFI (2013), *Más de 100 OSC exigen más dinero a los buenos maestros y menos al sindicato*. Disponible en <https://www.cemefi.org/servicios/noticias/filantropicas/1517-lanzan-nuevamente-la-iniciativa-idonde-esta-mi-maestro.html>

COPARMEX (1992), *Propuesta ante Conaltesc para los planes y programas de estudio de educación básica*.

Diario Oficial de la Federación. (9 de febrero, 2004), *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Disponible en <https://www.gob.mx/indesol/documentos/ley-federal-de-fomento-a-las-actividades-realizadas-por-organizaciones-de-la-sociedad-civil-25-04-2012>

Dornbusch, R. y S. Edwards (1989), *La macroeconomía del populismo en América Latina*, Segunda Reunión del IASE.

Echávarri, J. y C. Peraza (2017), "Modernizing schools in Mexico: The Rise of Teacher Assessment and School-based Management Policies", *Education Policy Analysis Archives*, 25 (90), pp. 1-30.

Empresarios por la Educación Básica (s/f), *Nosotros*. Disponible en <http://www.exeb.org.mx/somos>

Friedrich Naumann Stiftung (s/f), *La reforma de fondo para la educación en México*. Disponible en <https://fnst.org/content/voucher-educativo>

Fundación IDEA (s/f). *Acerca*. Disponible en <http://www.fundacionidea.org.mx/aboutus>

Suma por la Educación (s/f), *¿Qué es suma por la Educación?* Disponible en <https://www.sumaporlaeducacion.org.mx/>

Gil, M. (2017), "Dilemas de la gobernanza del sistema educativo ¿Gobernanza o parte de guerra?", *Educación Futura*. Disponible en <http://www.educacionfutura.org/dilemas-en-la-gobernanza-del-sistema-educativo-gobernanza-o-parte-de-guerra/>

González, R.; C. Peraza y R. Betancourt (2017), "El movimiento magisterial mexicano frente a la Reforma educativa: la contestación local a un proyecto global [ponencia]", COMIE, San Luis Potosí.

Granados, O. (2018). *Reforma Educativa*, México, FCE.

Guevara, G. y E. Backhoff (2015), "Introducción", en G. Guevara y E. Backhoff (eds.), *Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018*, México, FCE-INEE, p. 375.

INEE, IIFE, UNESCO (2018), *La política educativa en México desde una perspectiva regional*, INEE.

Jarquín, M. (2018). *Empresarios y educación en el México mundializado: el momento de la ciudadanía corporativa y la nueva derecha*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM/ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, TESIUNAM.

Mantilla, L. (2014), "La trascendencia del Banco Mundial en la *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Elementos para el análisis", *Diálogos sobre educación* (5) 9.

Martínez, C. (2005), "La gobernanza hoy: Introducción", en C. Martínez (ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, México, INAP.

Martínez, J. (2009), "La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país", *Convergencia* 49 (s.v.), UAEM, pp. 199-227.

Martínez, N. y I. Espejel (2005), "La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental", *Economía, sociedad y territorio* 15 (47), pp. 153-183.

Mayntz, R. (2005), "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en C. Martínez (ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, México, INAP.

Mexicanos Primero (2010), *Brechas. Estado de la educación en México 2010*, Mexicanos Primero.

Mexicanos Primero (2012), *Ahora es cuando. 2012-2024*, Mexicanos Primero.

Mexicanos Primero (2007), *Informe de actividades 2007*, Mexicanos Primero.

Moreira, E. (2016), *Todos pela educação? Como os empresários estão determinando a política educacional brasileira*, Lamparina.

MVS (20 de enero, 2016), *Acuerdan aspirantes del PAN a la gubernatura en Chihuahua acatar decisión final*, MVS. Disponible en <https://mvsnoticias.com/noticias/estados/acuerdan-aspirantes-del-pan-a-la-gubernatura-en-chihuahua-acatar-la-decision-final-921/>

OCDE (2010), *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, OCDE.

Ornelas, C. (2012), *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México, Siglo XXI.

Peters, G. (2005), “Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, *Foro Internacional*, (45) 4, pp. 585-588.

Peters, G y J. Pierre (2005), “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en C. Martínez (ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, México, INAP.

Poy, L. (29 de septiembre, 2008), *Provocación, anuncio de que hoy habrá clases en Morelos: maestros*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2008/09/29/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>

Ravitch, D. (2013), *Reign of Error. The Hoax of the Privatization Movement and the Danger to America's Public Schools* [El reinado del error. El engaño del movimiento de privatización y el peligro para las escuelas públicas de Estados Unidos], Alfred A. Knopf.

Rivera, L.; R. González y M. Guerra (2016), “Reconfiguración de la profesión docente en México. De la acreditación voluntaria a la evaluación obligatoria (1992-2015)”, *Revista del IICE*, (39), pp. 83-97.

Notimex (23 de noviembre, 2011), “Bachillerato para México en 2024: Gurría”, *Notimex*. Disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Bachillerato-para-Mexico-en-2024-Gurria-20111123-0109.html>

Sahlberg (2016), “The Global Education Reform Movement and its Impact on Schooling”, en K. Mundy, A. Green, B. Lingard y A. Verger (eds.), *The Handbook of Global Education Policy*, Wiley.

Santibañez, L. (2008), “Reforma educativa: el papel del SNTE”, *RMIE*, (13) 37, pp. 419-443.

SEP (2016), *El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*, Secretaría de Educación Pública. Disponible en https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/8007/1/images/modelo_educativo_2016.

SEP (2018), *Libro Blanco. Reforma Educativa 2013-2018*, Secretaría de Educación Pública. Disponible en <https://www.gob.mx/sep/documentos/libro-blanco-reforma-educativa-2013-2018-182474>

Tirado, R. (1997), “La cúpula empresarial en el debate educativo”, en A. Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio*, México. Plaza y Valdés-UNAM.

Torres-Septién, V. (2011), “Estado contra iglesia/iglesia contra Estado. Los libros de texto gratuito: ¿Un caso de autoritarismo gubernamental? 1959-1962?”, *Historia y grafía*.

Verger, A. (2016), “Reforming Schools Globally: A Multi-Scalar Analysis of Autonomy and Accountability Policies in the Education Sector”, *European Research Council*, Research Proposal.

Verger, A., y M. Moschetti (2017), “Las alianzas público-privadas como enfoque para las políticas educativas: múltiples significados, riesgos y problemas”, *Investigación y perspectiva en educación: documentos temáticos*, 19.

Verger, A. y Ll. Parcerisa (2018), “Globalización, rendición de cuentas y gobernanza educativa. Análisis de un fenómeno en expansión”, *Con-Ciencia Social* (segunda época), pp. 59-73.

CAPÍTULO 4.

La Reforma Educativa en México. Una revisión crítica de sus contenidos, procesos y consecuencias¹⁸

CARLOS ÍMAZ GISPERT

Introducción

Este capítulo se encuentra organizado en cuatro apartados. En el primero se abordan las reformas legales realizadas en 2013, que fueron presentadas como la “Reforma Educativa”. Se destaca que, si bien fueron realizadas sin contar con un modelo educativo y se concentraron más en la relación laboral y el control administrativo de los docentes, ello no significa que no tenga muy importantes efectos para la enseñanza. En el segundo se analiza el denominado Modelo Educativo, tanto en términos de su consistencia conceptual y su coherencia interna, como en relación a lo aprobado en 2013. En el tercero se realizan consideraciones cualitativas y cuantitativas de la llamada “evaluación docente” y los modos de ejercerla. Finalmente, en el cuarto apartado se ofrecen algunas conclusiones generales y la “prueba plena” de que con la llamada Reforma Educativa, estamos en presencia de un fraude cometido con premeditación, alevosía y ventaja.

1. Las reformas legales de 2013

Se le otorgó el nombre de “Reforma Educativa” al conjunto de enmiendas legales tanto constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013

¹⁸ El presente trabajo recupera fragmentos y argumentos de artículos publicados por el autor en el periódico *La Jornada* de 2008 a 2017.

(Secretaría de Gobernación, 2013a), como a las modificaciones realizadas a la Ley General de Educación (Secretaría de Gobernación, 2013b) y a la promulgación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Secretaría de Gobernación, 2013c) y de la Ley General del Servicio Profesional Docente (Secretaría de Gobernación, 2013d), publicadas todas ellas antes del 11 de septiembre de ese mismo año.

Dicha Reforma ha sido caracterizada por muy distintas voces, no sin razón, como una reforma laboral y administrativa a la que se la puso el adjetivo de “educativa”. A lo sumo, se trata de una reforma educativa con aguda anemia pedagógica. Lo cierto es que los cambios legales realizados bajo el nombre de “Reforma Educativa” se llevaron a cabo sin un proyecto o modelo educativo explícito que les diera sentido y los justificara. No fue sino hasta tres años después que el Gobierno Federal produjo un primer documento denominado “Modelo Educativo 2016” (SEP, 2016a) y un año más tarde que publicó el definitivo “Modelo Educativo para educación obligatoria” (SEP, 2017).

A pesar de que las reformas legales no fueron producto de un modelo educativo, ni contienen una reflexión sobre el aprendizaje y sus procesos, ni de las condiciones y características de los agentes del mismo, ello no implica desconocer que tendrá efectos importantes en los procesos educativos; pues como veremos, al redefinir el marco legal del trabajo docente, se afecta de manera directa la relación laboral, así como y las condiciones de trabajo (inestabilidad en el empleo, precarización laboral, salarial y de jubilación, aumento del estrés) y las relaciones pedagógicas en el aula (por ejemplo, pérdida de autonomía y creatividad docente, incremento de cargas de trabajo y perversión de los objetivos del aprendizaje) y fuera de ella (por ejemplo, se aísla a los docentes y se inhiben la cooperación, el compromiso grupal y la colegialidad), afectando negativa y sustancialmente a docentes, niños y jóvenes y a sus entornos familiares y comunitarios.

En la reforma en cuestión, se replicaron medidas adoptadas por el gobierno federal anterior (del Partido Acción Nacional, PAN), con la diferencia de que ahora fueron elevadas, fuera de toda proporción, a rango constitucional. Contando en todo momento con la connivencia de la dirección nacional formal¹⁹ del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y de un grupo poderoso de empresarios, agrupados en la organización Mexicanos Primero, la reforma tomó, al pie de la letra, las 21 “recomendaciones” explícitas realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

19 Al día siguiente de la promulgación de la reforma constitucional (el mismo día de su publicación, 26 de febrero de 2013), fue detenida la dirigente “vitalicia” del SNTE, Elba Esther Gordillo (Proceso, 2013).

Económicos, en un documento que bien puede ser considerado como el guion seguido por la “Reforma Educativa” en México (OCDE, 2010).

Ese tipo de directrices, como señala un destacado sociólogo de la educación estadounidense, han promovido los recortes presupuestarios; se ha reducido el empleo; los ataques a los educadores de todos los niveles y a su autonomía y las organizaciones ganan mayor visibilidad; se han impuesto modelos corporativos de competencia, acreditación y medición; la inseguridad permanente se ha convertido en norma. La falta de respeto por la profesionalidad de los educadores es sorprendente (Apple, 2015: 30).

Así, por ejemplo, se “recomendaba” expresamente que “México necesita con urgencia un sistema de evaluación docente basado en estándares” (OCDE, 2010: 6) afirmando que: si bien las recompensas por desempeño se han utilizado de manera eficaz en otros campos de empleo, su uso reciente en el sector educativo, en particular para los maestros, aún está en exploración y evaluación. Por tanto, la SEP, las autoridades educativas estatales y los grupos interesados necesitarán determinar la combinación específica de incentivos y estímulos monetarios y no monetarios que serán más eficaces en México. No obstante, independientemente de las recompensas o consecuencias que se vinculen con los resultados, para ser considerados maestros eficaces, sus alumnos deberán demostrar niveles satisfactorios de crecimiento del aprendizaje, en tanto que ningún docente deberá ser calificado como ineficaz si sus alumnos muestran niveles satisfactorios de crecimiento (OCDE, 2010: 10-11).

Destaca la decisión de elevar a rango constitucional la “evaluación” de los maestros, de cuyos resultados dependerán el ingreso, la promoción y la permanencia en su empleo (establecido en la recién empleada *Ley General del Servicio Profesional Docente*), así como la de concebir un instituto para la evaluación de los docentes de educación básica y media superior (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE). En otras palabras, que un grupo de “expertos” definirán, de acuerdo a una o varias pruebas externas al magisterio y a los alumnos, los premios y castigos a los que estarán sujetos los docentes.

Orientada de manera decisiva hacia los maestros, tanto en la plataforma discursiva para legitimar la Reforma como en las propias medidas legales aprobadas, explícitamente se señalaba a los maestros de ser los responsables de los problemas educativos del país. A priori culpabilizador y descalificador de los maestros y su labor, constituye una perversión

de origen que no sólo resulta inaceptable por ser obviamente sesgada, insuficiente e interesada, “como si dependiese tan solo de su voluntad el éxito escolar y, por consiguiente, el éxito social de los alumnos” (Oliveira, 2009: 102).

También con la Reforma se pretendía legitimar el carácter punitivo y conductista, de premio y castigo, de la pretendida evaluación aprobada (al hacer depender de ésta ingreso económico, permanencia y promoción), haciendo de paso evidente que no se reconocía ninguna responsabilidad de las instituciones ni de los funcionarios públicos en las condiciones en que se desarrolla el sistema educativo y se negaban, en los hechos, las influencias decisivas de las condiciones socioeconómicas y culturales que lo rodean.

Junto con lo anterior, tanto en su concepción como en su ejecución, la Reforma ignoró a quien en su propio discurso considera “el más importante actor del proceso educativo”: los profesores. Se les excluyó incluso de su indispensable participación en el proceso de “evaluación”, cuando ni siquiera en las erróneamente llamadas “evaluaciones de los docentes universitarios” —cuando más, son dudosos controles cuantitativos de productividad— se hace así; pues tanto en nuestro país como en el resto del mundo, éstas se realizan por comisiones dictaminadoras compuestas por sus pares y con miembros de su misma comunidad académica.

En el caso que nos ocupa, las llamadas evaluaciones (de profesores y estudiantes) serían elaboradas y aplicadas por una supuesta burocracia profesional (pública y privada) ajena a las dinámicas del aula, a sus participantes, a las diferentes condiciones dentro y fuera de la escuela y a sus disímbolas características; cuestión que, sin duda, ha marcado el derrotero de la pretendida reforma, pues no hay en el mundo reforma educativa que prospere sin el consenso y compromiso de los maestros.

Como señala la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés, *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*), la descalificación y demonización de los profesores no es una vía recomendable para mejorar un sistema educativo, porque “las políticas destinadas a mejorar las prácticas existentes que se centran no en formular reproches sino críticas constructivas tienen más probabilidades de instaurar sistemas educativos equitativos, inclusivos y de alta calidad” (UNESCO, 2017: 9).

En el caso mexicano, se coloca a “la evaluación” en el fin mismo de la enseñanza y a “la calidad” como su consecuencia ineludible; se confunden medios con fines. En claro sentido contrario a lo que advierte la UNESCO, que “La rendición de cuentas debe entenderse

como un medio para alcanzar un fin —una herramienta para el logro de las metas del ODS 4— no como un objetivo en sí mismo de los sistemas educativos” (UNESCO, 2017: 10).

En la Reforma se convierten en sinónimos “evaluación” y “medición”. La “evaluación”, que tampoco es sustanciada —mucho menos en términos educativos—, es presentada como una serie de instrumentos de medición a los que no se le reconocen límites ni sesgos culturales ni sociales y se les denomina genéricamente “evaluación”.²⁰ Cuestión que, sin lugar a dudas, se viene arrastrando desde las “recomendaciones” de la OCDE, en las que sin reserva alguna se afirma que “los maestros son vitales para el aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, es difícil mejorar lo que no se mide” (OCDE, 2010: 10).

En contraste con esta visión vulgarmente positivista (Giroux, 2003), la UNESCO ha advertido con toda puntualidad que, en todo caso, los datos provenientes de dichos instrumentos pueden utilizarse como insumos de un posible diagnóstico, pero no asumirlos como si fueran el diagnóstico. Para este organismo internacional,

la creciente tendencia a utilizar los datos para la gestión de la educación plantea también cuestiones más generales. En primer lugar, la idea de que la mejora del aprendizaje se puede programar, hace caso omiso de los aspectos sociales y culturales de la educación. En segundo lugar, el hecho de hacer hincapié en resultados de aprendizaje que pueden ser objeto de seguimiento puede servir principalmente al sistema de rendición de cuentas, que se basa en un conjunto muy limitado de resultados del aprendizaje. Por lo tanto, a pesar de su utilidad, es importante procurar no tomar los datos al pie de la letra y utilizarlos más bien como instrumento de diagnóstico. (UNESCO, 2017: 27).

En este mismo sentido, Manuel Gil advierte que lo que “resulta muy peligroso para el futuro del país, es la insistencia de simplificar las cosas y proponer a la evaluación —mejor dicho la examinación— como la Piedra Filosofal con la que soñaban los alquimistas” (Gil Antón, (27 de enero, 2018).

A ello podemos agregar que con su pretendida “evaluación” (medición externa y estandarizada), las reformas legales de 2013 actualizan la caduca pretensión *memorística* de la

²⁰ Si bien en la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en septiembre de 2013, en su Artículo 15 se hace referencia a una “evaluación interna”, que realizarán los actores del proceso educativo en los centros escolares, ésta no impacta el leit motiv de las modificaciones legales decretadas: “las evaluaciones externas”; que de acuerdo a la misma Ley, son las “que apliquen las Autoridades Educativas, los Organismos Descentralizados y el Instituto”, de la cuales dependerá el ingreso, permanencia y promoción del docente y que se desarrollarán por la vía de pruebas estandarizadas. Ver Ley General del Servicio Profesional Docente, Secretaría de Gobernación, 11 de septiembre, 2013.

escolástica religiosa del adoctrinamiento; es decir, la repetición mecánica sin comprensión por sobre la reflexión y el pensamiento crítico, donde lo único que importa es “la respuesta correcta” y no el razonamiento para llegar a una conclusión. Se revive aquello que rechazaran nuestros liberales rojos²¹ desde principio del siglo XIX y que José María Luis Mora, creador en 1833 de la Dirección General de Instrucción Pública, llamara el “hábito del dogmatismo” (Mora, 1837: 203), porque en él, “en lugar de crear en los jóvenes el espíritu de investigación y de duda... que aproxima más o menos el entendimiento humano a la verdad... se acostumbra a no dudar de nada y a tener por inefable cuanto se aprendió” (*ibid.*: 209).

Se ignoran los procesos de enseñanza y su necesaria flexibilidad y diversidad; se reduce la enseñanza a las formas y contenidos de dichos exámenes, y se renuncia a fortalecer al docente, a restituirle su categoría profesional —en el sentido de intelectual, planteado por Giroux (1990)—, reconociendo su saber pedagógico-temático, su responsabilidad, sensibilidad, cercanía y perspectiva sobre los aprendizajes de las personas con las que trabaja, así como el valor de la información que proporciona. Así, invocando la “profesionalización” de los docentes, en los hechos, se avanza en la dirección contraria, pues al excluirlos de los procesos de definición de contenidos, métodos y evaluaciones, “la profesionalización se manifiesta como algo independiente de la experiencia, de la práctica concreta” (Oliveira, 2009: 102).

Más aún, pretender juzgar a los maestros, a los niños y a las escuelas a partir de ese mecanismo erróneamente considerado como “evaluador”, además de insultante e injusto para ellos, es garrafalmente insensato. Al premiar la simulación educativa y su tediosa y acrítica memorización de respuestas, pervierte los procesos educativos y excluye el estímulo a la curiosidad, la imaginación, la reflexión y la colaboración, que promueven el desarrollo de individuos críticos, creativos y solidarios.

La política de “estimular el mérito individual de los maestros en función de los resultados de logro de sus alumnos”, establecida desde la llamada “Alianza por la Calidad de la Educación”²² y mantenida como eje de la reforma legal de 2013, repite el mismo esquema fracasado y perverso de los “estímulos salariales por productividad”, ya conocidos por sus

21 Amorosa y atinada denominación que ofrece el Premio Nacional de Historia, Paco Ignacio Taibo II (2017), en su trilogía Patria.

22 Firmada en mayo de 2008 por el Gobierno Federal y la dirección nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (Gobierno Federal, s/f).

devastadoras consecuencias académicas en la educación superior, pero —como ya señalamos— con mucha más insensatez, provocando que muchas escuelas y sus maestros se enfoquen en aleccionar a sus alumnos para obtener buenas calificaciones en dicha prueba, convirtiendo el aprendizaje en memorización de repuestas para “pasar el examen”.

Es importante destacar que el esquema de “pago por productividad” o “pago por méritos” no sólo destruye el concepto mismo y el monto del salario base (que, como se puede comprobar en la educación superior mexicana, ha impactado negativamente la jubilación y producido un nocivo y agudo envejecimiento de la planta docente), sino lo que es más grave aún, ha dañado el tejido social y la cooperación entre docentes, aniquilando la colegialidad.

Existen estudios (Moore, 1984) que desde hace varias décadas han demostrado que incluso en las empresas de donde fue copiada la idea, sólo se sostienen los sistemas de “pago por mérito” para los vendedores directos de su producto; pues donde cada quien realiza el trabajo por su cuenta, sin requerir de la colaboración de otros y a la mayor velocidad posible, les resultaron eficaces. No obstante, para el resto de sus trabajadores les resultaron contraproducentes.

A diferencia de los vendedores de empresas, el proceso de trabajo docente y el proceso escolar en general, se caracterizan por ser altamente interdependientes y cooperativos, mientras que los “pagos por competitividad” promueven exactamente lo contrario: aíslan a los docentes, inhiben la cooperación y degradan el compromiso grupal, anulando la indispensable colegialidad que reclaman sus procesos de trabajo. Y si todo ello no fuera suficientemente dañino, excluyen a los más jóvenes y castigan a los más viejos “por improductivos” (Ímaz y Radetich, 1997). Como J. Woodland advirtió enfáticamente hace 35 años: “Si lo que se quiere es hacer pedazos nuestras escuelas, el pago por méritos es la manera de hacerlo” (Coolen, 1983: 10 en Moore, *op. cit.*).

Resulta fácil de entender, conociendo un poco de la diversidad cultural, social y económica de México, que a contracorriente de lo que estipula la “Reforma Educativa”, en nuestro país no se requieren maestros “iguales” sino tan “diferentes” como las condiciones en las que trabajan y con quienes trabajan les demandan. Cualquier pedagogo del mundo reconoce que el entorno social y las condiciones físicas de la escuela tienen una importancia decisiva en lo que ocurre en el aula y resulta imposible obviar que “en México tres de cada cuatro niñas, niños o adolescentes presenta al menos una carencia en el ejercicio de sus derechos” (CONEVAL-UNICEF, 2013: 11); que el 53.8% de ellos viven en la pobreza, cifra

que se eleva a 76% entre los hablantes de lenguas indígenas (*ibíd.*), eso sin referirnos de sus enormes diferencias culturales; que “del total del grupo de edad de 5 a 17 años, 11 por ciento realizaba tareas laborales” (*ibíd.*: 82); y que el 56% de nuestras escuelas de educación básica no cuentan con el número profesores que se requieren y de ellas el 55% son denominadas “multigrado unitarias”; es decir, que cuentan con un solo profesor para atender simultáneamente todos los grados (SEP, 2017b: 78). Cuando incluso la misma OCDE, con su tecnocrática y eficientista visión, ha reconocido explícitamente “que el nivel socioeconómico de los alumnos es uno de los mayores predictores de desempeño escolar” (OCDE, 2017: 111).

La estandarización asumida por la tecnocracia que dirige el gobierno federal, es uno más de los graves problemas de origen que presenta la reforma pues, además de constituir una evidente falacia, significa la pretensión de tratar a los desiguales como si fueran iguales, profundizando la desigualdad existente y lastimando aún más la rica diversidad cultural de nuestro pueblo. Desgraciadamente, ése será el resultado al asumir que se requiere el mismo tipo de maestro y de enseñanza para trabajar en una comunidad rural (más significativo aún si en ella se habla una lengua distinta al español y un maestro atiende los seis grados escolares), que en un barrio marginal o en una colonia de clase media urbana, y que se les puede evaluar igual a unos que a otros, o peor aún, aplicar un examen estandarizado a sus alumnos para “calificarlos” y definir con ello el ingreso económico y la permanencia de los docentes.

Recapitulando, podemos decir que en sentido contrario a todo desarrollo pedagógico y al más elemental sentido común, en el andamiaje legal de la llamada “Reforma Educativa” se ignoran circunstancias fundamentales y se eluden definiciones indispensables, que son de saber elemental entre las personas estudiosas de la educación y el magisterio.

Primero, se habla de la necesidad de evaluar (ejercicio fundamentalmente cualitativo de los procesos, sus actores y sus condiciones), pero se decide sólo medir, haciendo de la evaluación un sinónimo de aquello que creen poder medir. Segundo, no se reconocen las serias limitaciones y sesgos culturales que las pruebas estandarizadas contienen y se asume una inexistente homogeneidad de los actores del proceso educativo (como si las alumnas, los alumnos y sus familias, las maestras, los maestros y las escuelas, fueran iguales en todo el país), cuando son innegables las abismales exclusiones económicas y sociales existentes, la precaria condición de miles de escuelas y la enorme diversidad cultural existente. Tercero, al reducir la evaluación al resultado de pruebas estandarizadas, se induce al achicamiento del currículum y a la memorización acrítica por encima de la

comprensión reflexiva, convirtiendo el entrenamiento para responder dichos exámenes estandarizados en el eje curricular que dirige y desvirtúa los esfuerzos educativos.

Si alguna duda podría caber al respecto, a finales de enero de 2018, la propia Secretaría de Educación Pública, en voz de su secretario, anunció con bombo y platillo, “una estrategia muy rápida, muy focalizada y muy efectiva de preparación para la próxima presentación de la Prueba PISA que deberá de ocurrir en los primeros días de abril... que tiene dos componentes, uno propiamente de entrenamiento y capacitación, pero también de motivación” (Granados, 2018).

Como bien señala Gil Antón (10 de febrero, 2018), para la autoridad educativa lo importante es elevar los puntajes en dicha prueba y rápido, “¿cómo? Entrenando a los sustentantes para pasar la prueba, sin modificar lo que ocurre en las aulas”. Situación que lo obliga a preguntarse y responderse: “¿Aprender a aprender cómo se responde un examen? Se impone, al parecer, no cambiar sino hacer de cuenta” (*ibíd.*). La simulación orquestada y confesada por el Secretario de Educación Pública en turno, confirma la corta visión y las terribles consecuencias del cambio realizado bajo el nombre de “Reforma Educativa”, que volvió meta y eje de los esfuerzos y recursos educativos los puntajes obtenidos en un examen estandarizado internacional y no la complejidad, diversidad y riqueza de los procesos de aprendizaje que ocurren a diario en nuestras aulas.

2. El llamado Modelo Educativo

Tres años después de haber realizado las reformas legales que se denominaron “Reforma Educativa”, el 20 de julio de 2016, el Secretario de Educación Pública presentó el primer documento en el que el gobierno refería su proyecto educativo: “El Modelo Educativo 2016” (SEP, 2016a). Hasta el 28 de junio de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el llamado “Modelo Educativo para la Educación Obligatoria” (SEP, 2017)²³. Es decir, que el gobierno contó oficialmente con un modelo educativo cuatro años después de haber aprobado la Reforma, evidenciando que se había realizado sin contar con un proyecto educativo. Es decir, en palabras llanas, colocaron la carreta delante de los bueyes, pues es más que obvio que primero se debió debatir y consensar el qué, el por qué, el para qué y con quiénes, cómo y dónde de un nuevo modelo educativo, antes de decidir cómo se podría evaluar y en su caso realizar las modificaciones legales pertinentes y no al revés. En la presentación del documento inicial, el secretario de Educación Pública señaló que

23 La educación obligatoria por ley incluye a la preescolar, básica y media superior (SEP, 2017).

se trataba de un documento no definitivo, sujeto a discusión y que tanto éste como la “Propuesta curricular para la educación obligatoria” (SEP, 2016b), “serán sometidos a consulta del 26 de julio al 29 de agosto” (Poy, 2016). Confirmando lo anterior, el presidente Enrique Peña Nieto aseguró, una semana después, que “el modelo educativo está por armarse” y que para ello “se ha presentado un trabajo preliminar para ser discutido” (Urrutia, 2016).

Más allá de la previsible simulación que significaba una consulta abierta por un mes, el presidente declaró que la “Reforma Educativa es noble y generosa” (*ibid.*) con los maestros, haciendo referencia a las reformas legales ya aprobadas y al eje central de dichas modificaciones: la evaluación docente “Es ley y no se negocia”, como había dejado claro un mes antes, cuando desde Canadá declaró que “el gobierno no está dispuesto a negociar la ley, no sólo la legislación educativa; ninguna otra está sujeta a negociación” (Ortega, 2016). Y lo hizo tan sólo una semana después de la masacre perpetrada el 19 de junio por policías estatales y federales contra de padres de familia, estudiantes y profesores, que protestaban contra la Reforma Educativa en Nochixtlán, Oaxaca. Es decir, sin importar qué, era un hecho y no estaba “por armarse”.

Para simular que aceptaban la demanda magisterial y social de dialogar, debatir y consensar un proyecto educativo y con la obvia pretensión de no discutir y mantener lo que ya habían aprobado, el gobierno presentaba un sinsentido: la “Reforma Educativa” (ya aprobada) y “El Modelo Educativo” (en construcción) cuestiones diferentes y desarticuladas, donde la evaluación educativa no es parte y resultado del modelo educativo, sino al revés.

Contradiendo incluso el eje discursivo y el mensaje propagandístico para legitimar su reforma legal, de que la evaluación produce una mejor educación (es decir, que sí tiene consecuencias directas en los procesos de aprendizaje), así como un principio básico de la planeación educativa (o de cualquier otro tipo), que indica que los contenidos y formas de evaluación se diseñan en función de lo que se va a evaluar, la convocatoria a “armar un Modelo Educativo” que no sólo no podía definir sus formas y contenidos de evaluación, sino que estaba definido por mecanismos de evaluación decididos de antemano, resultaba un absurdo que desnudaba un propósito y un proyecto fraudulento.

Además del engaño que encarnaba una convocatoria en esos términos, quedaba claro que la “Reforma Educativa” aprobada, determinaba el “Modelo Educativo”, el cual, como veremos, termina siendo un documento “que colecciona posiciones progresistas y reno-

vadoras”, un listado de buenas intenciones pedagógicas que se quedarán sólo en eso, al resultar inconsistentes, contradictorias e incluso inoperantes frente a lo aprobado en 2013.

Continuando la tradición de las tristemente célebres “consultas populares” priístas, el gobierno federal realizó un engaño adicional, pues aun cuando el “El Modelo Educativo 2016” se presentó como un insumo para “construir” el modelo, el documento definitivo “Modelo Educativo para la Educación Obligatoria” (SEP, 2017) resultó ser sólo una versión AUMENTADA del primero, que no modificó sustancialmente el documento sometido a consulta, pues muchas veces literalmente y otras sólo ampliando lo ya dicho o cambiando la redacción, se mantuvo el poco riguroso e inconsistente manejo de conceptos que se consideran medulares en el “Modelo Educativo”, así como las graves incompatibilidades de éste con el marco legal aprobado en 2013 y denominado “Reforma Educativa”.

3. El manejo de los conceptos centrales del Modelo Educativo: “calidad” y “competencias”

3.1 “Calidad”

El término “calidad” ha sido repetido a discreción en los discursos oficiales acerca de la educación, siendo utilizado como un calificativo que implica un atributo intrínsecamente positivo, no obstante ello es evidentemente incorrecto, pues se trata de un sustantivo abstracto que por definición no tiene dicha implicación. Incluso, con un par de agregados al Artículo 3ro, la reforma de 2013 elevó a rango constitucional esa errónea acepción como uno de los principios que deberán regir a la educación obligatoria: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria.” (Secretaría de Gobernación, 2013a).

Se trata de una ignorancia gramatical *no idónea* con la responsabilidad de quienes emiten los discursos oficiales, pero también de quienes redactaron, revisaron o avalaron las modificaciones constitucionales de la “Reforma Educativa”, así como también del nuevo “Modelo Educativo”, pues el mismo error se repite profusamente (decenas de veces) en “El Modelo Educativo 2016” y se mantiene en el documento oficial publicado en 2017. Por ejemplo, en “lograr la calidad educativa” (SEP, 2017: 200), “el Estado es el garante de la calidad en la educación” (*ibid.*: 201), “asegurar la calidad de la enseñanza” (*ibid.*: 204) o “promover la calidad de la educación” (*ibid.*: 213). En el “Modelo Educativo” también se utiliza decenas de veces como locución adjetiva “de calidad” (por ejemplo, “educación

de calidad”), aunque de pronto y contadas veces se hable de “buena calidad” (*ibid.*: 184) y hasta de “la verdadera calidad [*sic*]” (*ibid.*: 29).

El documento definitivo de “Modelo Educativo para la Educación Obligatoria” (SEP 2017), en su Glosario de Términos proporciona un texto que pretende ser una definición, pero que lejos de aclararlo abona al galimatías: “Calidad. Implica la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad” (*ibid.*: 20) y que es copia textual del texto agregado en 2013 a la *Ley General de Educación* en su Artículo 8, Fracción IV (Secretaría de Gobernación, 2013b).

Así, utilizado como muletilla, como matraca de autoelogio diría Carlos Monsiváis, el término “calidad” se convierte en un caricaturesco eslogan propagandístico. Ello probablemente sea tolerable en un spot publicitario, pero no en los discursos oficiales y mucho menos en la Constitución de la República y en el documento oficial del pretendido “Modelo Educativo”, cuando se ha situado a “la calidad” como objetivo supremo de la Reforma Educativa en su conjunto y se elude explicitar lo que se pretende.

3.2 “Competencias”

Algo semejante ocurre con otro término, el de “competencia”, ya que el llamado “enfoque de educación por competencias” se coloca como eje del Modelo Educativo para la educación media superior y como fundamental para la educación básica.

El concepto articulador de “competencia” se presenta con una permanente inconsistencia. Esto se puede percibir con toda claridad a lo largo de los documentos, donde se habla diferenciadamente de “habilidades y competencias” (SEP, 2016a: 213), de “conocimientos y competencias” (*ibid.*: 39; SEP, 2017: 213), de “aprendizajes clave y competencias esenciales” (SEP, 2017: 70), como si las segundas no incluyeran a los primeros. También las identifican como “las capacidades, los conocimientos y las competencias” (*ibid.*: 213), como si las dos primeras no fueran constitutivas de las últimas. Además, referido a educación media superior donde el enfoque por competencias es el rector de su propuesta, se señala que, “los aprendizajes clave se refieren a las competencias que deben *adquirir* todos los estudiantes de este nivel” (*ibid.*: 74), haciendo sinónimos “competencias” y “aprendizajes clave”. Por último, también las refieren como elementos constitutivos de un todo llamado “competencias”, es decir, ya no como elementos diferentes y no integrados si no al contrario: “las competencias que *se adquieren* en la educación se componen tanto de

conocimientos como de habilidades y actitudes” (SEP, 2016a, p.46) o como son definidas en la versión definitiva del “Modelo Educativo”, se trataría de “habilidades, conocimientos y actitudes en un contexto específico” (*ibid.*: 202).

Sin embargo, lo más grave no es el equívoco manejo de términos de algo que consideran medular en su modelo, “las competencias”; sino que, como se puede verificar en las citas anteriores, en ambos documentos se asume que éstas *se adquieren*, como si no fueran cosas externas al sujeto que éste pudiera simplemente tomar o, en el mejor de los casos, como si se tratara de facultades externas susceptibles de ser “adquiridas” y no de procesos complejos de reflexión, interpretación, comprensión, emoción, acción e interacción que desarrollan las personas.

Dicha concepción corresponde claramente a lo que Giroux ha denominado como la “pedagogía positivista que respalda de manera tácita concepciones profundamente conservadoras de la naturaleza humana, la sociedad, el conocimiento y la acción social” (Giroux, 2003: 48), en la que “el conocimiento es objetivo, limitado y está ‘ahí afuera’. El conocimiento del aula se aborda, con frecuencia, como un cuerpo externo de informaciones, cuya producción parece independiente de los seres humanos” (*ibid.*: 49).

Se insiste en que el modelo “evalúa” las competencias —tanto de maestros como de estudiantes—, cuando ni siquiera se realizaron, en ninguno de los documentos, distinciones básicas e indispensables entre conocimiento, información, desempeño, habilidades, destrezas, actitudes y valores; ni contaron con protocolos que, en su propia lógica, pudieran conducir a una evaluación del articulado complejo llamado “competencia”. Todo esto muestra desorden en el pensamiento, probablemente de hacer “copia y pega” sin comprender lo que se incorpora; y peor aún, expone una inaceptable insuficiencia técnica que termina por derrumbar un modelo que en esas condiciones no tiene ninguna posibilidad de orientar el trabajo real en las escuelas.

4. “Reforma Educativa” vs “Modelo Educativo”

Tanto en el “El Modelo Educativo 2016” (SEP, 2016a) como en el oficializado “Modelo Educativo para la educación obligatoria” (SEP, 2017), se dan por hecho los mecanismos de evaluación docente ya aprobados en las reformas legales de la “Reforma Educativa”, simplemente diciendo que responden a un “sistema basado en el mérito” (SEP, 2016a: 56; SEP, 2017: 130). Es un esquema de examinación externa y estandarizada que, como señalamos en el primer apartado, corresponde a una pretensión empre-

sarial fracasada, indeseable y contraproducente para el trabajo educativo, pues no sólo anula la colegialidad, sino que como resultado de la estandarización de las evaluaciones externas a los alumnos, reduce la autonomía docente, ajusta el currículum al contenido de las pruebas, induce a la memorización acrítica, promueve la inequidad y debilita la diversidad cultural.

Así, el esquema de “pago por méritos” y la “evaluación” que encarna, contradicen constante y explícitamente los enunciados pedagógicos que con idénticas palabras y a manera de buenas intenciones ofrece el Modelo Educativo en sus dos versiones. Por ejemplo, se habla de crear una nueva cultura escolar que tenga por objetivo “construir centros escolares que fomenten el trabajo colaborativo y colegiado” (SEP, 2016a: 24; SEP, 2017: 99), en la perspectiva de que el trabajo colegiado docente —planeado y sistemático— debe consolidarse como un componente clave para fortalecer y actualizar el conocimiento pedagógico de los contenidos; para mejorar el desarrollo de interacciones significativas; y para favorecer la consulta, la reflexión, el análisis, la concertación y la vinculación con la comunidad académica y directiva de los planteles (SEP, 2016a: 27; SEP, 2017: 104-105). Y con ello se promueva lo que reiteran como central en ambos documentos: “aprender a aprender, que significa aprender a pensar” (SEP, 2016a: 48; SEP, 2017: 62), asumiendo que “la inclusión y la equidad deben ser principios básicos y generales que conduzcan el funcionamiento del sistema educativo” (SEP, 2016a: 66; SEP, 2017: 29).

Dichos elementos estarían articulados a un pretendida “flexibilidad curricular” porque como se agrega en el documento definitivo, de esta manera “cada escuela y docente podrán concretar su compromiso mediante el tratamiento de problemas, proyectos o situaciones concretas, según el contexto particular en el que se desenvuelven sus estudiantes” (SEP, 2016a: 68), así “esta flexibilidad, contextualización curricular y estructuración de conocimientos situados, dan cabida a la diversidad de conocimientos, intereses y habilidades de los estudiantes” (SEP, 2017: 89).

Desgraciadamente se quedan sólo en buenas intenciones, pues son directa y frontalmente contradictorias con la ya definida “evaluación” externa y estandarizada de los estudiantes, de la que depende el ingreso económico y la promoción de los docentes, que en los hechos anula las pretensiones pedagógicas declaradas en el Modelo Educativo.

Otro ejemplo claro de ello es que en el “Modelo Educativo”, también literalmente idéntico en sus dos versiones, se señalan la imperiosa necesidad de abandonar lo que llaman “el enfoque administrativo”, esa visión estandarizada de la gestión que, independientemente

de las circunstancias, contextos y particularidades, supone que los mismos principios y lineamientos permiten a todas las organizaciones escolares trabajar de forma efectiva y eficiente. Al enfatizar el seguimiento de indicadores formales como vías para ejercer la autoridad y el control, el enfoque administrativo reduce la función de la supervisión escolar a vigilar que las escuelas observen reglas y tareas que les han sido definidas externamente (SEP, 2016a: 20-21; SEP, 2017: 98). Ello, se abundan en el documento definitivo, ha producido dinámicas indeseables, como la subordinación de lo pedagógico, la burocratización, la falta de contextualización o pertinencia de las acciones, la superposición de tareas, el uso ineficiente del tiempo en el aula y en la escuela, la ausencia de una visión estratégica orientada hacia las prioridades educativas y, en consecuencia, la frustración personal y colectiva en las comunidades escolares. Este enfoque es incompatible con el nuevo planteamiento pedagógico, la implementación del nuevo currículo y una educación de mayor calidad (SEP, 2017: 96).

Y rematan su argumento reconociendo con dureza y correctamente que una visión estandarizada de la gestión que, independientemente de las circunstancias y particularidades, supone que los mismos principios y lineamientos permiten a todas las organizaciones escolares trabajar de forma efectiva y eficiente. Al enfatizar el cumplimiento formal de la norma central documentado en “evidencias” como vía para ejercer la autoridad y el control, el paradigma antiguo ha reducido la función de la supervisión escolar a vigilar que las escuelas cumplan con reglas y realicen las tareas que les han sido definidas externamente... Con su carácter vertical, este arreglo que prioriza el cumplimiento de las normas y los reglamentos, ha desalentado que las escuelas lleven a cabo actividades no previstas en la normatividad y, con ello, ha contribuido al desarrollo de una cultura que inhibe la creatividad, la innovación y el cambio tendientes a mejorar el aprendizaje (*ibid.*: 98).

Así, por un lado, se nos alerta sobre la ineficacia y perversiones pedagógicas de las reglas definidas de manera externa y su dañina estandarización, concluyendo enfáticamente que dicho enfoque es “incompatible con el nuevo planteamiento pedagógico, el nuevo currículum y educación de mayor calidad”; mientras por otro lado, aceptan y reivindicán los mecanismos de una “evaluación” que se basan justamente en lo contrario: en la estandarización que desconoce contextos y particularidades y enfatiza indicadores formales impuestos externa y arbitrariamente a profesores y estudiantes, como vías del ejercicio de control administrativo.

Se enfatiza y reitera, en particular, que “al priorizar el cumplimiento de la norma y el reglamento se desincentiva el trabajo colaborativo y se desaprovechan las posibilidades del intercambio horizontal” (SEP, 2016a: 21; SEP, 2017: 98), cuando el argumento para no poner a discusión las reformas legales es que “son ley” y el andamiaje construido para la evaluación prioriza la norma y sus reglamentos por encima de todo; al tiempo que el esquema de pago por méritos aprobado promueve el aislamiento, inhibe la cooperación y degrada el compromiso grupal y colegiado de los docentes.

Asimismo, se reitera la conveniencia de “fortalecer prácticas docentes flexibles” (SEP, 2016a: 22; SEP, 2007: 100) y se habla de una deseable “autonomía curricular” en las escuelas (SEP, 2016a: 29; SEP, 2017: 111), sobre la que se apresuran a aclarar que debe estar basada “en la normatividad nacional” (SEP, 2016a: 29; SEP, 2017: 111), cuando es precisamente esa normatividad la que impone a maestros y estudiantes la camisa de fuerza de los exámenes externos y estandarizados para “medir” el “éxito escolar” y a través de los cuales, como se ha documentado hasta el cansancio, se sobredeterminan el contenido curricular y la práctica docente.

Por cierto, en ambos documentos se afirma también que “es imprescindible que la evaluación interna se apuntale como actividad permanente de carácter formativo y tendiente al mejoramiento de la práctica profesional de los docentes” (SEP, 2016a: 26; SEP, 2017: 110-111), cuando ya aprobaron que la “evaluación” que define nada menos que la permanencia, la promoción y el ingreso económico de los maestros, es externa, no es entre pares y es obligatoria y punitiva (desde perder el empleo hasta ver disminuido su ingreso económico). En este mismo sentido, también enuncian y reiteran que debe reforzarse la capacidad de “aprender a aprender, que significa aprender a pensar, a cuestionarse acerca de los diversos fenómenos, sus causas y consecuencias; a controlar los procesos personales de aprendizaje, así como a valorar lo que se aprende en conjunto con otros” (SEP, 2016a: 46; SEP, 2017: 62), cuando la aplicación de los exámenes externos y estandarizados promueve justamente lo contrario: prácticas individuales y no cooperativas, memorísticas, acrílicas y de “respuestas correctas”, que ignoran los procesos y ritmos personales de aprendizaje y anulan la reflexividad, es decir, el aprendizaje mismo.

Por último, resulta también profundamente ilustrativo y problemático que en el colmo de la simulación insistentemente el viejo “enfoque administrativo” ya no tiene viabilidad y sigan sin proponerse evaluar el sistema educativo en su conjunto, dejando, intacto, por ejemplo, el pasivo operativo y conceptual que significan las responsabilidades de quienes reciben los más altos salarios y son los más influyentes administradores del sistema educativo.

Los ejemplos presentados evidencian que la fractura entre el “Modelo Educativo” y la “evaluación” decidida de antemano en la “Reforma Educativa”, es producto de algo más perjudicial que una enjundiosa ignorancia que confunde fines con medios y que definió primero a los segundos. Tanto “El Modelo Educativo 2016” como el definitivo y publicado en 2017, “Modelo Educativo para la educación obligatoria”, prueban que se trata de algo mucho más grave: la orquestación de un fraude que no sólo ha costado miles de millones de pesos, sino que daña a los maestros al conculcarle derechos laborales e imponerles una mayor carga de trabajo administrativo y de estrés, y perjudica a los estudiantes al hacerles la escuela aún menos equitativa, más monótona, con menos sentido y más excluyente.

5. “Evaluación docente”, un fraude imposible sustentado en la violencia

Al inicio del ciclo escolar 2013-2014, de acuerdo a las cifras dadas a conocer por el INEE 2015, había 1 201 517 docentes de Educación Básica (preescolar, primaria y secundaria), de los cuales 1 043 003 (el 86%) laboraban en escuelas con sostenimiento público. En Educación Media Superior había 273 939 profesores, de los cuales (descontando a los que laboraban en instituciones autónomas y privadas, hasta ahora no sujetos a la evaluación de la Ley del Servicio Profesional Docente) 105 909 (el 38.6%) trabajaban en escuelas públicas federales y estatales. Esto da una cifra total de 1 193 912 docentes de Educación Básica y Media Superior sujetos a la “evaluación docente”.

A ello habría que sumar:

1. Los cerca de 205,239 directores de escuela con esas mismas características de ambos niveles (número conservador pues asumimos que hay un director por escuela y hay escuelas con dos turnos).
2. El número (desconocido) de supervisores que también están sujetos a “evaluación” y el de los “evaluadores” (desconocido) y que deberán ser “evaluados”, “capacitados” y “certificados”.

Al menos se tendrían que “evaluar” 1 399 151 docentes y directores más un número no determinado de supervisores y “evaluadores”. Esto arroja una cifra cercana al millón y medio de personas a ser “evaluadas al menos cada cuatro años”. ¿Quién y con qué criterios seleccionan, “capacitan” y “certifican” a los miembros de los “Comités Académicos” que definen los perfiles, criterios, parámetros e indicadores de la evaluación del desempeño docente? ¿Quién y con qué criterios selec-

ciona a quienes “capacitan” y “certifican” a los “evaluadores”? ¿En qué consisten dichas capacitaciones y certificaciones? ¿Alguien evalúa los juicios de los “evaluadores”? ¿Cuántos “evaluadores” hay y cuánto tiempo dedican a leer, reflexionar y después enjuiciar las decenas de millones de cuartillas producidas por los docentes para las “evaluaciones”? Son algunas de las preguntas sin respuesta, que hablando de “calidad” y “competencias” no deberían tener que ser planteadas.

Lo cierto es que la dificultad cualitativa de este proceso y sus dilemas es descomunal y la simpleza con que se dice haberlos resuelto indica que han sido ignorados. Frivolidad torpe y peligrosa, que incluso ignoró el problema cuantitativo, que evidente y directamente impacta en lo cualitativo y que resulta imperdonable para los tecnócratas, pretendidos “expertos” en crear modelos matemáticos. Realizando un sencillo ejercicio numérico podemos calcular que si cada evaluado produce “un informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales” (avalado por su director de escuela), “un expediente de evidencias de enseñanza y sus fundamentos”, “un examen de conocimientos y competencias didácticas” y “una planeación didáctica argumentada”, y muy conservadoramente asumimos que estos tres documentos se encuentran contenidos en un promedio de 15 cuartillas en total, cada año habría más de 22 millones de cuartillas que deberán ser leídas, comprendidas y ponderadas como documentos articulados y se deberían producir cerca de un millón y medio de actas con juicios y recomendaciones para “retroalimentar” a cada “evaluado”. Es decir, en promedio se tendrían que “evaluar” a 31 250 personas cada mes, revisando y enjuiciando 468 750 cuartillas; a 7 812 personas a la semana, revisando y enjuiciando 117 183 cuartillas; a 1 562 personas cada 24 horas, revisando y enjuiciando 23 438 cuartillas; lo cual significa que, en una jornada trabajo de 8 horas, se tendrían que “evaluar” a 521 personas por hora, revisando y enjuiciando 7 815 cuartillas. Todo ello sin contar el tiempo para emitir el dictamen razonado junto con sus recomendaciones. ¿Habrán llegado al colmo de la contradicción de estandarizar eso que llaman “análisis cualitativo” de dichos documentos y sus “recomendaciones”? Todo parece indicar que en gran medida es así.

En marzo del 2015, el INEE se propuso “desarrollar y validar”, a través de diversos “comités académicos”, los “perfiles docentes por nivel educativo y modalidad” y los correspondientes “parámetros e indicadores”, mismos que deberán ser explicitados por “el comité académico correspondiente” para luego ser aplicados por los “evaluadores” (INEE 2015a): “El comité deberá validar cada parámetro e indicador, de acuerdo con un protocolo que incluya los siguientes criterios”:

Tabla 4
Parámetros e indicadores para la evaluación de perfiles docentes

Criterios	Parámetros	Indicadores
Congruencia	El contenido se corresponde con la dimensión del perfil.	El contenido corresponde con el parámetro.
Pertinencia	Es útil, adecuado y procedente para valorar y medir la dimensión.	Es útil, adecuado y procedente para valorar y medir el parámetro.
Generalización	Es un aspecto de las competencias y tareas de la práctica profesional que aplica a diferentes contextos. No se modifica por el lugar y condiciones culturales, sociales o laborales.	Es una descripción desglosada y detallada del parámetro que aplica a diferentes contextos, no se modifica por el lugar y condiciones culturales, sociales o laborales.
Suficiencia	Contiene la información necesaria para evaluar un aspecto de la dimensión.	Contiene la información necesaria para evaluar un aspecto del parámetro.
Claridad	Está expresado en forma precisa y contiene una acción susceptible de ser evaluada.	Está expresado en forma precisa y contiene una acción observable susceptible de ser evaluada

Fuente: INEE, 2015a: 7-8.

Con base en ello, la SEP publicó, en febrero de 2016, el documento titulado “Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes en Educación Básica. Evaluación del desempeño. Docentes y Técnicos Docentes. Ciclo Escolar 2016-2017” (SEP, 2016b), en el que se desglosan dichos parámetros e indicadores por nivel educativo en cinco “dimensiones” del presunto perfil deseado. Para primaria, por ejemplo, se definen un total de 14 parámetros y 48 indicadores, de los cuales tomamos uno, con sus respectivos indicadores, para que se pueda observar el nivel de simulación y negación de la complejidad hermenéutica que implica reconocerlos y aplicarlos.

Tabla 5
Ejemplo: Parámetro 2.2 con indicadores

Parámetros	Indicadores
2.2. Desarrolla estrategias didácticas para que sus alumnos aprendan.	<p>2.2.1 Establece comunicación con los alumnos acorde con el nivel educativo en el que desarrolla su intervención docente.</p> <p>2.2.2 Emplea estrategias didácticas para que sus alumnos aprendan considerando lo que saben, la interacción con sus pares y la participación de todos.</p> <p>2.2.3 Realiza una intervención docente acorde con los aprendizajes esperados, con las necesidades educativas de sus alumnos y con los enfoques de las asignaturas de la Educación Primaria.</p> <p>2.2.4 Emplea estrategias didácticas que permitan a los alumnos observar, preguntar, imaginar, explicar, buscar soluciones y expresar ideas propias.</p> <p>2.2.5 Emplea estrategias para el logro de los propósitos educativos considerando las Tecnologías de la Información y la Comunicación disponibles en su contexto. 2.2.6 Utiliza estrategias didácticas en el trabajo regular del aula para la atención de todos los alumnos, en particular aquellos con necesidades educativas especiales.</p> <p>2.2.7 Utiliza estrategias didácticas para atender la diversidad lingüística y cultural presente en el aula</p>

Fuente: SEP, 2016b: 6.

En primer lugar, habría que decir que en ningún momento el “evaluador” podrá establecer, como se implica en el documento referido, si el docente “establece comunicación”, “emplea estrategias” o “realiza una intervención” de algún tipo, pues a lo que se enfrenta el “evaluador”, cuando más, es al decir del “evaluado”, no a su hacer. Sin embargo, más allá de esta torpe simulación, lo más delicado es que el “evaluador” debe definir, por cuenta y riesgo del “evaluado”, si éste, por ejemplo, “2.2.3 Realiza una intervención docente acorde con los aprendizajes esperados, con las necesidades educativas de sus alumnos y con los enfoques de las asignaturas de la Educación Primaria” ¿Cuál sí y cual no es “una intervención docente acorde con los aprendizajes esperados”? ¿Cómo es que el “evaluador” conoce “las necesidades educativas” de los alumnos del “evaluado”? ¿con qué criterios el “evaluador” decidirá si dicha intervención está acorde con esas necesidades? Ello, además de que el “evaluador” no conoce cuáles son las “necesidades educativas” de los alumnos del maestro, implica a las orientaciones pedagógicas del “evaluador” y del docente. Es decir, se ignoran los puntos de vista del “evaluador” (sus valores, sensibilidades, conocimientos, orientación pedagógica, etc.), definitivos para emitir una opinión y más aún para hacer un juicio sobre la “idoneidad” del docente, amén de que el “evaluador” no cuenta con la evidencia que reclama el juicio exigido.

Así, más allá del absurdo de confundir dichos con hechos y asumir evidencias que no les constan, los “expertos” del INEE y de la SEP soslayan un elemental y fundamental problema hermenéutico: la ineludible comprensión e interpretación que debe realizar el “evaluador” de los textos referidos por los docentes; pues en el caso de las pruebas estandarizadas de respuesta múltiple ni se requieren, basta someterlos a una lectura electrónica que arroje los puntajes correspondientes, pero no así con los textos producidos por los “evaluados”, puesto que, por más estandarizada que pretendan hacer la revisión, sin remedio deberán ser comprendidos e interpretados por los “evaluadores” Estos, desde su propio horizonte hermenéutico, emitirán juicios, ¿“objetivamente”? para luego decidir, ¿“objetivamente”? si se ajustan y qué tanto a los “criterios, parámetros e indicadores” establecidos y determinar, ¿“objetivamente”? la “idoneidad” o no de un docente.

En estas condiciones, dos años después de las modificaciones legales denominadas “Reforma Educativa” de 2013 y dos años antes de que se contara con el “Modelo Educativo”, el gobierno federal inició en 2015 la “evaluación del desempeño docente”²⁴, pues de acuerdo con la *Ley General del Servicio Profesional Docente*, dicha evaluación es obligatoria para los docentes, directores de escuela y supervisores de Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y deberá realizarse por la autoridad educativa “considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años” (Secretaría de Gobernación, 2013d); mandando también que “los Evaluadores que participen en la evaluación del desempeño deberán estar evaluados y certificados”. Así, con prisas e improvisaciones comenzaron dicho proceso en medio de una creciente protesta magisterial, que inició masivamente en aquellos estados donde la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) tiene mayor presencia (Oaxaca, Michoacán, Chiapas, Guerrero y Distrito Federal), pero que se fue extendiendo con rapidez al resto del territorio nacional, con movilizaciones masivas de profesores en la mayoría de los estados e inéditas en su magnitud por lo menos en Veracruz, Jalisco y Nuevo León.

A partir de ese momento, los mexicanos fuimos testigos de un proceso al que las autoridades “de evaluación docente”, pero que podría ser mejor descrito como un Estado de Sitio. Vimos ciudades sitiadas, con múltiples retenes policiacos para acceder a las cercanías de las sedes dispuestas para la “evaluación”, las cuales estaban fortificadas con enormes vallas metálicas y resguardadas por centenares de policías equipados con armas largas.

24 De acuerdo al INEE, dicha evaluación consiste en lo siguiente: “Los docentes presentan una evaluación que consta de cuatro etapas principales: 1) Un informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales, que es entregado vía en línea por el director de la escuela del docente evaluado; 2) un expediente de evidencias de enseñanza y sus fundamentos, que es entregado vía web por el docente evaluado; 3) un examen vía computadora de conocimientos y competencias didácticas; 4) una planeación didáctica argumentada también tomada vía computadora. Las dos primeras etapas fueron realizadas entre julio y mediados de noviembre de 2015 (mientras las dos últimas etapas señaladas, que suman aproximadamente ocho horas frente a la computadora, fueron aplicadas en uno o dos días en sedes especialmente dispuestas con este propósito, durante los fines de semana entre mediados de noviembre y comienzos de diciembre de 2015); 5) a los docentes de secundaria que imparten la asignatura de inglés se les aplicó además una evaluación complementaria del manejo de esta segunda lengua. Esta descripción de etapas varía levemente en el caso de los docentes de EMS, para quienes la tercera etapa se divide en dos: una de conocimientos disciplinarios y otra de competencias didácticas; y, en el caso de los directores, cuyo informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales es completado por el supervisor correspondiente y las demás etapas están enfocadas en su rol como director y no en la docencia” (INEE, 2017: 16).

Hoteles, sitiados por policías, en los que se acuartelaron a los maestros que serían evaluados y de los cuales no podían salir hasta ser trasladados en camiones o helicópteros policiales a las sedes, en donde se les sentó frente a una computadora; a y vigilados por personal de seguridad privada vestidos de negro, debieron responder un examen en el que, en total contrasentido con lo que estaba ocurriendo, debían escribir “libremente” sobre temas de pedagogía, empatía, saberes, valores, reflexividad, didáctica, etcétera. Testificamos que los maestros que participaban en la dichosa “evaluación” eran tratados como reos peligrosos y no como ciudadanos que se dedicaban a una legal y digna tarea para la cual el Estado mexicano certificó su formación profesional. Mientras, que los profesores que protestaban afuera de las sedes eran tratados como delincuentes en activo, para quienes la “evaluación” se dirigía a medir su tolerancia a los gases lacrimógenos y a la resistencia de sus cráneos a los golpes de tolete.

En ningún país del mundo nunca ha ocurrido algo así. Si lo absurdo resulta de lo impensable, eso es justamente lo que vivió el magisterio mexicano en estos dos primeros años de la “evaluación”. Resulta imposible explicar el despliegue de amenazas, fuerzas armadas federales y estatales, vehículos blindados y armas de alto poder, denuncias penales, despidos, encarcelamientos y asesinatos de maestros... ¿para evaluarlos?!

Sin duda, que podemos calificarlo de locura, de una insensatez y de una soberbia desbordadas, todo para realizar una “evaluación” que, por decir lo menos, no se sabe qué evalúa y que resulta un imposible en los tiempos exigidos por la ley que le da existencia jurídica, aun en sus estandarizadas e irreflexivas formas de “evaluación”. Más aún si reconocemos que las reticencias de la mayoría de los docentes a la llamada “evaluación docente” tenían, como hemos visto, una justificación que va mucho más allá de las afirmaciones del gobierno en el sentido de que se trataba de una “minoría que defiende privilegios ilegítimos” y de la descalificación de cualquiera que discutiera tan sólo los fines y los medios de su Reforma, como “opositores a toda evaluación”. Amén de que desde entonces, una aplastante mayoría de la comunidad académica especializada en temas educativos, junto con sus voces más reconocidas, hicieron público un comunicado firmado por 380 participantes del XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa, convocado por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa y celebrado en la Ciudad de Chihuahua en noviembre de 2015. Documentos señalaban con toda puntualidad, entre otras cosas, que la reforma emprendida por la actual administración carece de un proyecto educativo que la guíe y le dé sustento. Se reduce a un conjunto de modificaciones legales para la administración del sistema escolar. Se limita a regular las condiciones laborales del magisterio, a través

de procedimientos de evaluación que lejos de contribuir a la mejora docente, conforman un aparato abigarrado de control y vigilancia al que son sometidos, de manera vertical y autoritaria, las y los profesores en nuestro país y advertían que además de tener un carácter punitivo, los criterios rectores y las prácticas de evaluación son imperfectas y poco confiables. El apresuramiento en su diseño y construcción han impedido una validación adecuada de las pruebas y existe una gran improvisación en la capacitación de evaluadores. En suma, no se garantiza una evaluación confiable y en cambio se ponen en juego las condiciones de vida de cientos de miles de maestras y maestros (Gil Antón, s/f).

Por cierto, la soberbia del entonces recién nombrado secretario de Educación Pública (el 27 de agosto de 2015 en sustitución de Emilio Chuayffet), Aurelio Nuño, quien se ufana de los apoyos de la cúpula del SNTE, de la cúpula empresarial articulada en Mexicanos Primero y del uso de la violencia para “garantizar el derecho a la evaluación” (Igartúa, 2015), se volvía grotesca al contrastarla con la ineptitud mostrada para siquiera tener disponible el número de computadoras necesarias para atender a los maestros previamente convocados; pero también peligrosa, pues para esconder su propia incapacidad, anunciaba acción penal, “por sabotaje”, contra profesores que asistieron a la “evaluación” y se quejaron de la falta de condiciones para realizar los exámenes. Así convirtiendo, por primera vez en nuestra historia a los escudos, toletes, gases, vehículos blindados y artillados de la policía, en herramientas didácticas, utilizando, cada vez que hablaba de la “evaluación educativa”, un discurso donde las palabras que más repetía eran: fuerza, castigo, despidos, policías, denuncias penales y encarcelamientos. Ciego de soberbia, el secretario confundía legitimidad con ley, voluntad con coerción y evaluación con castigo, dejando a su paso decenas de maestros despedidos, golpeados, encarcelados y asesinados.

Conclusión

La Reforma Educativa en México no siguió el camino recomendado por la UNESCO en el de realizar críticas constructivas; por el contrario, culpabilizó y demonizó a los maestros e hizo nugatorio de facto y retroactivamente el contrato colectivo de trabajo del magisterio, violando sin ambages el Artículo 14 constitucional, que a la letra señala: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013). Es indubitable que la reforma no se llevó a cabo con los maestros, sino contra ellos; a quienes, por si fuera poco, les ha generado una creciente incertidumbre laboral que, a más de contraproducente, les produce una enorme ansiedad y tensión. Como señala Compañ

(2017), la precarización, entendida como inestabilidad laboral y degradación social, es ya una consecuencia de la Ley del Servicio Profesional Docente, visible en la intensificación del trabajo docente, con nuevas tareas administrativas y pedagógicas, la precarización salarial y la pérdida de derechos laborales, generando “una situación de incertidumbre, presión, estrés y malestar que poco coadyuvan al desarrollo de una buena práctica docente”.

La narrativa hasta aquí desarrollada y la evidencia presentada, me permiten como conclusión caracterizar a la llamada “Reforma Educativa”, en su conjunto, como fraudulenta, contradictoria, incongruente, elaborada hecha al vapor y al revés, sin el concurso ni consenso de los maestros; arbitraria, punitiva, excluyente, inconstitucional, violenta y más aún, afirmar que está imposibilitada para alcanzar las metas declaradas tanto cualitativa como cuantitativamente.

Glosario de siglas y acrónimos

CNTE: Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PAN: Partido Acción Nacional

PISA: Programme for International Student Assessment

SEP: Secretaría de Educación Pública

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNICEF: United Nations Children’s Fund

II: Segundo

IV: Quinto

XIII: Décimo tercero

XIX: Siglo diecinueve

Referencias

- Apple, M. (2015), "Conocimiento, Poder y Educación: Sobre Ser Un Académico/Activista", *Revista Entramados-Educación y Sociedad*, 2 (2), pp. 29-39.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Compañ, J. (2017), "La precarización en los docentes de nuevo ingreso de la escuela secundaria, *Nexos*. Disponible en <https://educacion.nexos.com.mx/?p=569>
- CONEVAL-UNICEF (2014), *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014*. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Estudio-Pobreza-Coneval-Unicef.pdf>
- Coolen, C. (1983), "Research Finds Little Merit in Merit Pay", *American Psychological Association Monitor*, 14 (9).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2013), *Pobreza y desigualdad*. Disponible en <https://www.unicef.org/mexico/spanish/17046.html>
- Gil Antón, M. (27 de enero, 2018). "No es verdad, señor secretario", *El Universal*, Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/manuel-gil-anton/nacion/no-es-verdad-senor-secretario>
- Gil Antón, M. (10 de febrero, 2018). "El vocho rojo de la SEP", *El Universal*, Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/manuel-gil-anton/nacion/el-vocho-rojo-de-la-sep>
- Gil Antón, M. (24 de febrero, 2018), "La falsa promesa de la evaluación docente", *El Universal*. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/manuel-gil-anton/nacion/la-falsa-promesa-de-la-evaluacion-docente>
- Gil Antón, M. (s. f.), "Por una Reforma Educativa necesaria y respetuosa del magisterio.". Disponible <https://www.change.org/p/sep-mexico-por-una-reforma-educativa-necesaria-y-respetuosa-del-magisterio>
- Giroux, H. (1997), *Los profesores como intelectuales: Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*, Paidós.
- Giroux, H. (2003), *Pedagogía y política de la esperanza: Teoría, cultura y enseñanza*, Amorrortu.
- Gobierno Federal (s/f), *Alianza por la Calidad de la Educación*. Disponible en http://www.oei.es/pdfs/alianza_educacion_mexico.pdf
- González, R.; C. Peraza y R. Betancourt (2017), "El movimiento magisterial mexicano frente a la reforma educativa: la contestación local a un proyecto global", *Congreso Nacional de Investigación Educativa XIV*. Disponible en <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/1474.pdf>
- Granados, R., O. (30 de enero, 2018), *Mensaje del secretario de Educación Pública, Otto Granados Roldán, durante la XL Reunión Nacional Plenaria Ordinaria del Consejo Nacional de Autoridades Educativas*. Disponible en: Disponible en <https://www.gob.mx/sep/prensa/mensaje-del-secretario-de-educacion-publica-otto-granados-roldan-durante-la-xl-reunion-nacional-plenaria-ordinaria-del?idiom=es>
- Igartúa S. (14 de diciembre, 2015), "Justifica Nuño resguardo policiaco a evaluación docente", *Proceso*. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/423533/justifica-nuno-resguardo-policiaco-a-evaluacion-docente>
- Ímaz, C. y H. Radetich. (1997), "Los estímulos salariales para la docencia. Una vieja y fracasada técnica de reforma educativa!", *Acta Sociológica*, 2 (3), pp. 41-57.
- INEE (2015a). *Los docentes en México. Informe 2015. México, INEE*. Disponible en <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/240/P1I240.pdf>
- INEE (2015b). *Referentes técnicos para la elaboración de parámetros e indicadores derivados de los distintos perfiles asociados al Servicio Profesional Docente*.
- INEE (2017), *Evaluación del desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México: Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016*. Disponible en <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/209/P1F209.pdf>
- Moore, S. (1984), "Merit Pay for Teachers: A Poor Prescription for Reform", *Harvard University Educational Review*, 54 (2), pp. 175-186.
- Mora, J. (1837), *Obras sueltas de José María Luis Mora, ciudadano mejicano*, México Librería de Rosa.
- Oliveira, D. (2009), *Modelos y estrategias de desarrollo profesional docente: reflexiones críticas desde la realidad latinoamericana*, México, Santillana-OEI.

UNESCO (2017), *Resumen del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/8. Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos*. Disponible, <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593s.pdf>

OCDE (2010), *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. Disponible en <http://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf>

OCDE (2011), *La medición del aprendizaje de los alumnos: Mejores prácticas para evaluar el valor agregado de las escuelas*. Disponible en <http://www.oecd.org/education/school/47871357.pdf>

Ortega, E. (27 de junio, 2016), “La reforma educativa no se negocia: Peña Nieto”, *El Financiero*. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/la-reforma-educativa-no-se-negocia-pena-nieto.html>

Pérez A., J. A. (20 de junio, 2016), “Operativo deja seis muertos en Oaxaca”, *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/06/20/politica/002n1pol>

Poy, S. L. (21 de julio, 2016), “A consulta el nuevo modelo educativo: SEP”, *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/07/21/politica/003n1pol>

Proceso (febrero, 2013), “Detienen a Elba Esther Gordillo por desvío de recursos”. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/334729/detiene-pgr-a-elba-esther-gordillo-en-el-aeropuerto-de-toluca>

Secretaría de Gobernación (26 de enero, 2013a), “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013

Secretaría de Gobernación (11 de septiembre, 2013b), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lge_1993/LGE_ref26_11sep13.pdf

Secretaría de Gobernación (11 de septiembre, 2013c), “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/linee/LINEE_orig_11sep13.pdf

Secretaría de Gobernación (11 de septiembre, 2013d), “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, *Diario Oficial de la Federación*, Disponible http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

SEP (2016a), *El Modelo Educativo para la educación obligatoria 2016*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114501/Modelo_Educativo_2016.pdf

SEP (2016b), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes en Educación Básica. Evaluación del Desempeño. Docentes y Técnicos Docentes. Ciclo Escolar 2016-2017*. Disponible en http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2016/ba/PPI/Docente_Tecdocente.pdf

SEP (2017). *Modelo Educativo para la educación obligatoria*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198738/Modelo_Educativo_para_la_Educacion_n_Obligatoria.pdf

Urrutia, A. (28 de julio, 2016). “El Modelo Educativo está por armarse: Peña”, *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/07/28/politica/003n1pol>

Vargas, R. E. (8 de agosto, 2016), “Entrevista a Olac Fuentes: La SEP olvida que tiene alumnos de carne y hueso”, *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/08/08/politica/007e1pol>

CAPÍTULO 5.

El ciclo de movilizaciones de la CNTE contra la Reforma Educativa 2013

RICARDO BETANCOURT LÓPEZ Y ROBERT GONZÁLEZ GARCÍA

Introducción

El presente capítulo describe la trayectoria de la resistencia magisterial a la Reforma Educativa 2013 (RE2013), explorando cuáles fueron los mecanismos, estrategias y acciones de protesta desplegadas por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Los resultados apuntan a la identificación de un ciclo de protesta en tres etapas, que se prolonga a lo largo del sexenio 2012-2018 hasta la derogación de la Reforma. Se identifican, de acuerdo con la teoría del ciclo de protestas de Sidney Tarrow (1997), los diversos momentos de este ciclo de protestas, como son la difusión, la innovación, la participación articulada con otros sectores, la intensificación de las protestas, además de los efectos —deseados o no— de las mismas como la represión y la nueva reforma. De la misma manera, se argumenta que fenómenos externos o de contexto condicionaron de manera drástica la trayectoria del ciclo de protestas, tales como la violencia, los procesos electorales 2015 y 2018 y los terremotos de septiembre de 2017.

Los resultados de la investigación muestran que la CNTE logró incidir efectivamente en las diferentes etapas del desarrollo de la política educativa sexenal por medio de diversos mecanismos de protesta, de tal manera que la emergencia de una nueva reforma educativa, primero como bandera electoral en las campañas presidenciales de 2018 y posteriormente como política educativa en 2019, se puede atribuir, en buena medida, al impacto de las protestas de dicha organización magisterial.

1. Las políticas de rendición de cuentas y el trabajo docente

A partir de los años ochenta, México se unió al Movimiento de Reforma Educativa Global (GERM) (Sahlberg, 2011) a través del proceso de “modernización” del Sistema Educativo Nacional (SEN), con el cual se adoptaron diversas políticas que comprenden, entre otras, la institucionalización de la cultura de rendición de cuentas a través de la evaluación estandarizada para docentes y alumnado. La lectura articulada de las reformas educativas desde entonces hasta el año 2013, permite identificar hitos en dicho proceso, como son el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el Programa de Carrera Magisterial (CM), el Programa de Escuelas de Calidad (PEC), la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) y, finalmente, la Reforma Educativa 2013 (RE2013) (Echávvarri y Peraza, 2017).

De acuerdo con Verger y Normand (2015), en las últimas tres décadas muchos países en el mundo han enfrentado diversas presiones para reformar sus sistemas educativos en el sentido de la cultura de la evaluación. En dicho escenario, las políticas gerenciales —importadas del sector empresarial y disciplinas afines—, han sido ampliamente difundidas en los sistemas educativos, por redes de organizaciones nacionales e internacionales que aglutinan políticos, empresarios, académicos e investigadores. Dichas redes reciben su mayor cobertura a nivel internacional desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Grupo Banco Mundial (GBM).

En educación obligatoria, las dos ideas clave de naturaleza gerencial —promovidas por el GERM y que han adquirido mayor centralidad en las políticas educativas— son las llamadas políticas SAWA (por sus siglas en inglés, School Autonomy with Accountability). Estas promueven la devolución de responsabilidades hacia unidades administrativas menores —mejor conocida como “autonomía escolar”— y una gestión basada en resultados a través de esquemas de rendición de cuentas (RdC) con evaluaciones estandarizadas. Dentro de los programas de reformas, se espera que los gobiernos nacionales y subnacionales otorguen mayor autonomía a las escuelas en términos organizacionales, presupuestarios y/o curriculares, mientras las escuelas aceptan convertirse en sujeto de un estricto control y distribución de responsabilidades por el desempeño educativo, a través de mecanismos de RdC (Verger y Parcerisa, 2016).

Los fundamentos programáticos de las políticas SAWA se encuentran en la Nueva Gerencia Pública, la cual puede ser definida como la “constelación de teorías gerenciales,

marcos y herramientas, reglamentos y normas para la reforma del sector público” (Verger y Normand, 2015: 614). Las reformas toman configuraciones diferenciadas en cada uno de los países que son aplicadas, dependiendo de diversos factores contextuales como las culturas docentes, los intereses particulares de los grupos de poder, la capacidad de incidencia del empresariado en la administración pública de la educación, entre otros. Sin embargo, un resultado en común de las reformas educativas con fundamentos programáticos de la NGP, es que “han creado nuevos desafíos para la profesión docente, incluyendo nuevas normas, dispositivos e instrumentos para la rendición de cuentas que se integra en el día a día del trabajo docente” (Verger y Normand, 2015: 615).

Desde dicha perspectiva, el régimen de políticas SAWA ofrece a las escuelas la posibilidad de adaptar las intervenciones educativas a sus realidades locales, otorgando así un mayor poder de gestión, fortaleciendo la participación docente. No obstante, una de las principales contradicciones identificadas consiste en que dicha autonomía puede derivar en la mercantilización y/o privatización de la educación. La rendición de cuentas basada en pruebas estandarizadas se convierte en un ejercicio de control y castigo más que de transparencia y proximidad a la ciudadanía (Peraza y Betancourt, 2019). Cuestión que se ha colocado en el centro del debate nacional reciente, debido a la conflictividad social con la que el personal docente organizado ha recibido las últimas reformas educativas.

Por lo que refiere al presente capítulo, indagamos en torno a dicha conflictividad social provocada por las políticas SAWA en México, con la descripción y análisis de las protestas contra la Reforma Educativa 2013 (RE2013) entre los años 2012 y 2018, en particular la incidencia que desarrolló en ese proceso un agente-colectivo fundamental: la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). El objetivo de este capítulo es comprender estas protestas, secuenciadas en tres etapas y entendidas como respuestas de resistencia de la CNTE contra la progresiva implantación de un modelo gerencial, mercantilista y precarizante en educación, así como estudiar las alianzas con otros movimientos sociales. Esta investigación colabora con el esfuerzo de otros autores para explicar este fenómeno, al tiempo que pretende aportar a la memoria histórica sobre un agente-colectivo fundamental en el campo educativo.

En el siguiente apartado expondremos la perspectiva teórica y metodológica; a continuación, aportaremos una cronología y un análisis de las tres etapas del movimiento magisterial contra la RE2013. Finalmente, en las conclusiones, describiremos los principales hallazgos obtenidos.

2. Ciclos de movilización y análisis de contenido: teoría y método de estudio

Siguiendo las teorías del proceso político dentro de la literatura académica sobre movimientos sociales y, en concreto, con base en la obra de Sidney Tarrow (1997: 263-264), podemos definir ciclo de protesta (o de movilización) como:

[...] una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y unas secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades que pueden terminar en la reforma, la represión y, a veces, en una revolución .

Estos ciclos de movilización se caracterizan por ser períodos en los cuales las familias de movimientos y espacios de protesta emprenden una renovación de su sentido de movilización (símbolos y discurso), de su repertorio de acción, de sus valores, identidad y sustratos epistemológicos (Calle, 2005).

El movimiento magisterial mexicano contra la RE2013 no es un hecho aislado. En otros países, en Europa y América Latina, han existido numerosas movilizaciones y movimientos sociales, tanto magisteriales como estudiantiles, contra diferentes elementos de esta reforma global que apunta a distintas formas de mercantilización y/o privatización de la educación (González y Benítez, 2014; Araiza y González, 2016; González-Ledesma, 2017).

La metodología utilizada ha sido el análisis de contenido que, de acuerdo con Eduardo López-Aranguren (2015: 595-596), contiene cuatro elementos:

1. El marco de referencia conceptual, que se refiere al conjunto de conceptos relacionados que sirven para la realización del análisis.
2. El objetivo del análisis de contenido, que debe ser enunciado con claridad para juzgar los pasos y técnicas a seguir para lograrlo.
3. La selección o muestra de datos, que se conforma a partir de los discursos, los textos y las comunicaciones en general seleccionadas. Los datos constituyen la materia prima del objeto de investigación; por tanto, debe estar claro qué datos van a ser analizados, su definición y universo.
4. El contexto de los datos, que es un elemento fundamental para desarrollar las inferencias válidas con respecto al objeto de investigación en función de los datos; el contexto incluye los factores antecedentes, simultáneos o resultantes que condicionan a los datos.

A través del análisis de contenido de notas de prensa sobre las movilizaciones de la CNTE entre 2013 y 2019, se busca develar la pugna simbólica entre al menos dos relatos: el de las autoridades educativas y los grupos de élite, que argumentan que los procesos de reforma educativa forman parte de la necesaria modernización del SEN en aras de la calidad educativa; por otro lado, el del movimiento magisterial encabezado por la CNTE, que denuncia los procesos de mercantilización, privatización y precarización de la educación pública.

3. Las tres etapas del ciclo de resistencia magisterial, 2013-2019

La CNTE surgió el 17 y 18 de diciembre de 1979 en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, como una coordinación de docentes, muchos de ellos de Escuelas Normales Rurales, de los estados de Chiapas, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Tabasco y Oaxaca. Los tres grandes ejes de acción que guían su lucha son: democratizar el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), democratizar el SEN y democratizar el país (Hernández, 2016). Dicha organización magisterial ha estado involucrada prácticamente en todo el proceso de adopción de las políticas SAWA en México, significando un contrapeso fundamental en la resistencia a la privatización y mercantilización de la educación. Actualmente la Coordinadora cuenta con un aproximado de 300 mil afiliados en las 33 secciones sindicales que la conforman (NOTIMEX, 2019).

En el siguiente apartado desarrollamos la cronología, la caracterización de las estrategias de lucha y resultados de las protestas desplegadas por la CNTE contra la RE2013. Identificamos tres etapas del ciclo de protesta, en cada una de los cuales se desplegaron diversas estrategias de lucha con ejes articuladores: en la primera, el Campamento Nacional; en la segunda, el Paro Nacional; y en la tercera, los bloqueos al Congreso de la Unión. Se exponen en orden cronológico los hechos más importantes dentro de cada etapa, para después analizar algunas de sus características, acontecimientos contextuales y repercusiones.

3.1 Primera etapa. Promulgación de la reforma y primeras movilizaciones (febrero 2013-mayo 2016)

Con la llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República el día 1° de diciembre del 2012, se puede ubicar el inicio de un nuevo ciclo de protestas de la CNTE, con el objetivo fundamental, en un primer momento (diciembre 2012-septiembre 2013), de evitar la legislación y aprobación de la RE2013; y posteriormente (septiembre 2013-mayo 2019) de buscar su derogación y justicia por los atropellos cometidos por distintos niveles de gobierno durante su adopción.

Las protestas de la CNTE tuvieron su primer eje rector a partir de la celebración XI Congreso Nacional Ordinario los días 14-16 de diciembre del 2012. En él, la organización magisterial manifestó su repudio al conjunto de reformas estructurales planeadas con la firma del *Pacto por México*²⁵ y, en particular, a la reforma educativa ahí planteada. A partir de ese momento, se puede ubicar el arranque de la fase de difusión de las acciones colectivas, las cuales iniciaron con bloqueos carreteros, tomas de casetas, manifestaciones, eventos de difusión de información y organización, en los estados de Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Michoacán, Morelos y Oaxaca. En la Tabla 1 sintetizamos los principales hitos de esta primera etapa, que se ubica entre la promulgación de la RE2013 y la finalización de la principal acción de la CNTE en su contra, el Campamento Nacional.

²⁵ El Pacto por México, firmado por los dirigentes nacionales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), constituyó la plataforma de mediación entre la Presidencia de la República y las dirigencias de los tres principales partidos políticos, cuyo objetivo fue establecer una agenda legislativa con los temas considerados como prioritarios por el Gobierno Federal (Zamitiz, 2016). El Pacto se tradujo en 95 compromisos, 12 de los cuales proyectan cambios en el SEN; de éstos derivaron las 11 Reformas Estructurales del sexenio.

Tabla 6. Cronología de la primera etapa de resistencia. La promulgación de la reforma RE2013 y el Campamento Nacional (febrero 2013-mayo 2016)

Fechas	Fenómenos sociales relevantes
25/02/13	Promulgación de la RE2013 con los cambios a los artículos constitucionales 3ro. y 73.
08/05/13	La CNTE instala el Campamento Nacional por tiempo indefinido en el Zócalo de la Ciudad de México y entregan al Subsecretario de Gobernación el documento "Hacia la educación que necesitamos los mexicanos".
22/05/13	Cuatro maestros y maestras de la sección XXII de la CNTE fueron ingresados a penales de máxima seguridad acusados de secuestro.
31/05/13	Inician los diez Foros Regionales Análisis y Perspectivas sobre la Reforma Educativa de la CNTE. Concluyeron el 26 de junio del mismo año.
11/09/13	Se promulgan las Leyes Secundarias de la RE2013.
13/09/13	Violento desalojo del Campamento Nacional; detienen a 29 personas.
13/09/13	Se reinstala el Campamento Nacional en el Monumento a la Revolución.
13/10/13	La CNTE interpone hasta 600 mil demandas amparo contra la RE2013.
13/10/14	Se crea la Comisión Nacional Jurídica y de Derechos Humanos de la CNTE.
22/09/14	Inicia paro indefinido de movimiento Todos Somos Politécnico en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura (ESIA).
26/09/14	Desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa y asesinato de otros jóvenes.
03/05/15	Profesores/ras de Michoacán obtienen un amparo para no ser evaluados.
29/05/15	SEP anuncia que se detiene por tiempo indefinido el proceso de evaluación del desempeño docente del SPD.
01/05/15	CNTE inician jornadas de protesta y boicot a las elecciones.
05/06/15	Acuerdo SEGOB-CNTE para detener las evaluaciones del SPD y el boicot.
07/06/15	Se celebran las elecciones intermedias.
09/06/15	La SEP reanuda el calendario de evaluaciones del SPD.
09/06/15	Anuncia la CNTE movilizaciones en varios estados y en la capital del país.
10/06/15	Rompe SEGOB diálogo con la CNTE.
14/06/15	Comienza el levantamiento del Campamento Nacional
21/07/15	El gobernador de Oaxaca decreta la desaparición del Instituto Estatal de Educación de Oaxaca (IEEPO).
10/08/15	La sección XXII toma las 10 sedes del IEEPO. Serán desalojados por la Policía Federal el 12 de junio de 2016.
29/10/15	Cuatro profesores de la Sección XXII son detenidos en diversos lugares de Oaxaca; fueron trasladados al Penal Federal del Altiplano.
29/02/16	Retiro total del Campamento Nacional de la CNTE.

Fuente: Elaboración propia a partir de notas en medios de comunicación en papel y virtuales.

Con la aprobación el 25 de febrero de 2013 de las modificaciones constitucionales a los artículos 3° y 73 de la RE2013 se perfiló la organización de la primera de las acciones articuladas de protesta a nivel nacional; en este ciclo de protesta de la CNTE estaba la instalación del Campamento Nacional en la Plaza de la Constitución en el mes de mayo y desde septiembre en el Monumento a la Revolución. Los dos años y nueve meses que se mantuvo este campamento, marcaron esta primera etapa del ciclo de protestas de la CNTE contra la RE2013.

En esta etapa de la lucha sindical, el Campamento funcionó como la plataforma de encuentro y organización donde miles de maestros y maestras, principalmente de las secciones de Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca y Veracruz, desarrollaron las jornadas de movilización-negociación. Las secciones que tuvieron mayor participación por su capacidad de movilización y recursos disponibles fueron las secciones XXII de Oaxaca, la XIV de Guerrero, la XVIII de Michoacán y la IX de la Ciudad de México. Éstas fueron las que en buena medida propiciaron las condiciones para la participación de otras secciones de la CNTE en el Campamento Nacional.

Paralelamente al Campamento, en otros estados de la República se desarrollaban acciones de protesta, donde las secciones mencionadas, además de la VII de Chiapas, demostraron amplia capacidad de movilización a nivel estatal. Así, el Campamento Nacional ejerce de plataforma, a partir de la cual se permite a la organización magisterial deliberar la manera de innovar permanentemente en el repertorio de las acciones colectivas. Esto es, ya con las modificaciones constitucionales aprobadas —y la lideresa Elba Esther Gordillo en la cárcel—, en una primera oleada se interpusieron por parte de la CNTE más de 1 200 amparos individuales y colectivos, correspondientes a 200 000 docentes; el argumento jurídico que articuló a los amparos fue que la creación del Servicio Profesional Docente (SPD) y su ley reglamentaria, que significaba un régimen laboral de excepción para el gremio, fuera del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de Trabajo, lo cual es inconstitucional.

De igual forma, en los estados de Guerrero y Oaxaca la Coordinadora diseñó iniciativas para modificar las leyes estatales de educación como un mecanismo para intentar atajar las reformas futuras a partir de la aprobación de la RE2013. No obstante, los amparos e iniciativas no tuvieron repercusiones sustanciales hasta cinco años después.

Desde el primer día de instalación del Campamento Nacional, los secretarios generales de las secciones de la CNTE mencionadas entregaron al Gobierno Federal el documento

Hacia la educación que necesitamos los mexicanos, en el que, además de rechazar la imposición de las modificaciones constitucionales de la RE2013, proponían la construcción de un proyecto educativo alternativo de carácter nacional que retomara la experiencia y necesidades del magisterio mexicano a partir de la conformación de proyectos educativos regionales. La CNTE, como sustento de la propuesta educativa entregada, exponía al Gobierno Federal experiencias educativas exitosas, como el Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca (PTEO); el Movimiento Pedagógico José María Morelos y Pavón de Michoacán; las Escuelas Altamiranistas de Guerrero, y otros proyectos puestos en marcha dentro de escuelas o regiones escolares de distintas entidades (Hernández, 2013).

En ese sentido, uno de los principales factores de incidencia a lo largo del ciclo de movilizaciones de la CNTE (e históricamente), es que dicha organización magisterial articula una serie de proyectos educativos alternativos en diversos estados de la República. En ellos, la pedagogía y la política se encuentran estrechamente relacionadas y desde esa posición hicieron emerger una contra-narrativa no sólo de la RE2013 en lo particular, sino también de las once Reformas Estructurales impulsadas por el Gobierno Federal.

En junio de 2013, la CNTE organizó diez foros regionales en diferentes estados de la República, donde fijaron una postura político-pedagógica conjunta de oposición a la RE2013. En ellos no sólo participaron personas agremiadas, sino que contribuyeron decenas de personas provenientes de movimientos sociales y universidades, que en conjunto generaron un posicionamiento política y científicamente fundamentado de por qué la RE2013 era una “mal llamada reforma educativa”, pues en realidad era parte de la contrarreforma laboral.

Las razones por las cuales su posición exigía irrestrictamente la abrogación de las modificaciones constitucionales aprobadas en febrero de ese año, eran las siguientes:

- a) Carecen de legitimidad.
- b) Es una contrarreforma que revierte derechos de la población.
- c) No es una reforma educativa sino laboral, administrativa y empresarial.
- d) No tiene contenido pedagógico.
- e) No respeta los derechos de los maestros.
- f) Es impuesta por organismos internacionales.
- g) Busca privatizar la educación.
- h) Finca en los maestros la responsabilidad exclusiva de la baja calidad educativa.
- i) Impone una evaluación punitiva.

- j) Decreta la calidad educativa.
- k) Elude la responsabilidad del Estado en Educación.
- l) Es excluyente y discriminatoria (CNTE, 2013: 7).

Las estrategias de movilización y negociación en esta primera etapa del ciclo de protesta estuvieron enmarcadas en el Campamento Nacional, en el cual se desarrollaron decenas de foros, charlas, mesas de trabajo y marchas. No obstante, a la par de esta acción también se llevaron a cabo movilizaciones por las diversas secciones sindicales distribuidas a lo largo del país. Esto se reflejó en dos tipos de movilizaciones-negociaciones: las nacionales, donde las secciones magisteriales disidentes de los estados de Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca y Veracruz, tenían negociaciones colectivas con la Secretaría de Gobernación; y las movilizaciones estatales, donde las secciones en lo particular buscaban negociar con los gobiernos locales.

Un momento de agudización de la movilización-negociación desplegada por la CNTE en los estados, fueron las jornadas del *Paro Nacional Magisterial*. Este se desarrolló en una coyuntura clave para el Gobierno Federal y los gobiernos estatales: las elecciones intermedias del 7 de junio de 2015. La Coordinadora intensificó sus acciones de movilización a partir del primero de junio en los estados de Chiapas, Ciudad de México, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas. Ante el posible *boicot* de las elecciones por parte del magisterio disidente, la SEP anunció la suspensión de las evaluaciones del SPD, para despresurizar el conflicto. Además, el subsecretario de Gobernación, Miranda Nava, dos días antes de los comicios, ofreció a la Comisión Nacional Única de Negociación (CNUN) de la CNTE una respuesta al pliego petitorio de once puntos, donde menciona que, sin modificar jurídicamente la RE2013, se garantizarán los derechos del magisterio y su participación en la construcción de los métodos de evaluación y el modelo educativo.

No obstante, los líderes magisteriales, a partir de una consulta a las bases, anunciaron que la respuesta de la Secretaría de Gobernación era ambigua y no garantizaba la derogación de la Reforma. Llegaron las elecciones sin acuerdo entre las partes y la decisión gubernamental fue militarizarlas en los estados de mayor presencia de la CNTE. Hubo enfrentamientos en Oaxaca, Michoacán y Chiapas, sin que eso significara la anulación del proceso.

Después de las elecciones, la SEP anunció que se restablecía el calendario de evaluaciones del SPD. Para el 10 de junio, Gobernación rompió el diálogo con la CNTE, exigiendo que primero se levantara el Paro Magisterial y después se retomarían las mesas de diálogo.

El Paro presentó su pico de mayor intensidad en el estado de Oaxaca, donde la Sección XXII tomó las instalaciones del Instituto Estatal de Educación de Oaxaca (IEEPO), días después de que el gobierno del Estado a cargo de Gabino Cué Monteangulo decretará su desaparición.

La represión violenta para detener las movilizaciones de la CNTE y avanzar en el proceso de aprobación y adopción de la RE2013 fue una de las estrategias más recurrentes del gobierno federal y de los estatales. Desde el inicio del Campamento Nacional, comenzaron las detenciones arbitrarias de docentes vinculados a la Coordinadora, imputándoles cargos falsos que iban desde el secuestro hasta el robo de libros de texto gratuitos y el lavado de dinero.

El caso paradigmático de represión contra la CNTE fue el que sucedió dos días después de la promulgación de las leyes secundarias de la RE2013. El 13 de septiembre de 2013, ante la inminente celebración del día de la Independencia en la Plaza de la Constitución, en el primer año del gobierno de Peña Nieto, el Campamento Nacional fue retirado con uso de la fuerza desproporcionado integrado por el grupo de granaderos de la Ciudad de México, la Policía Federal y la Policía Militar –estos últimos vestidos de federales (Rodríguez, 2019). Las y los profesores de la CNTE fueron duramente reprimidos y se replegaron al Monumento a la Revolución; ahí permanecieron hasta el 19 de febrero del año 2016.

En ese contexto adverso, como se mencionó anteriormente, otro de los factores de incidencia e innovación de la CNTE fue la defensa legal. Desde marzo de 2013, la CNTE interpuso amparos contra las modificaciones constitucionales; el caso fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en agosto del mismo año fueron desechados los amparos. A partir del año 2014, ya con la legislación secundaria de la Reforma, la CNTE creó la Comisión Nacional Jurídica y de Derechos Humanos de la CNTE, plataforma desde la cual se llevó a cabo la defensoría en tres ejes:

1. Defensa de las y los docentes ante a las sanciones derivadas de los procesos evaluativos.
2. Defensa de los derechos frente a la imposición de la reforma ante instancias internacionales.
3. De las maestras y maestros encarcelados considerados presos políticos.

De igual forma, las acciones de protesta encabezadas por la CNTE con el objetivo de derogar la RE2013, se articularon con diversos procesos de movilización social paralelos, con los cuales lograron, en diversos niveles, conjugar demandas y acciones. Uno de

los casos más intensos fue el de Guerrero, donde se generó una estrecha comunicación entre tres sectores movilizadas:

1. La Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG).
2. El movimiento en torno a la aparición con vida de los 43 estudiantes de Ayotzinapa.
3. La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC).

Estos actores estaban articulados en torno al Movimiento Popular Guerrerense (MPG). En otras latitudes, también se cohesionaron de diversas formas las movilizaciones. En la Ciudad de México, por ejemplo, la exigencia de derogar la RE2013 estableció sinergias con las movilizaciones estudiantiles del #Yosoy132, primero, y especialmente con la solidaridad con los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa desaparecidos en septiembre de 2014, después; con la lucha laboral de los trabajadores/ras del SME y con la emergencia de los y las estudiantes del Instituto Politécnico Nacional.²⁶

Esta primera etapa del ciclo de protesta de la CNTE contra la RE2013 cerró con el levantamiento total del Campamento Nacional debido a varias razones. En primer lugar, el enorme desgaste de las bases del movimiento magisterial que durante dos años con nueve meses lo mantuvo. Por otra parte, el texto de la Reforma ya había sido aprobado en por el Poder Legislativo a nivel federal, con lo cual las estrategias de protesta se deberían concentrar en la resistencia a su adopción en los estados de la República.

3.2 Segunda etapa. *El Paro Nacional por tiempo indefinido* (mayo 2016-julio 2017)

La segunda etapa del ciclo de movilizaciones inicia con el Paro Nacional de la CNTE el 15 de mayo del 2016, y termina con los terremotos de septiembre del 2017, que provocaron

²⁶ El Gobierno Federal tomó varias decisiones para administrar los conflictos y no poner en riesgo la gobernabilidad, entre las más relevantes fue: 1. El establecimiento de las mesas de negociación con las y los estudiantes de politécnico y aceptación de sus demandas. 2) Iniciar un proceso para reinstalar a los trabajadores/ras del SME en una planta de generación de energía eléctrica que administrarían. 3) El llamado de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que iniciara investigaciones externas en torno a la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa

grandes afectaciones en los estados de la República donde las secciones magisteriales tienen mayor presencia.

La estrategia principal de esta nueva etapa fue el *Paro Nacional*, significando un cambio con respecto a la anterior, ya que las acciones que se llevaron a cabo durante este tuvieron un mayor nivel de descentralización. Es decir, la primera etapa del ciclo de protestas, articulada en torno al Campamento Nacional, tenía estrecha relación con el contexto de producción del texto de la Reforma, que se llevó a cabo en el Congreso de la Unión. Sin embargo, esta segunda etapa tuvo el objetivo de detener las evaluaciones del SPD en los estados de la República. El *Paro Nacional*, como una estrategia para detener el proceso de adopción efectiva de la Reforma, tuvo incidencia significativa en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Michoacán, donde las evaluaciones tuvieron una mínima participación o no se llevaron a cabo. En la Tabla 2 resumimos la Cronología de la segunda etapa con base en el análisis de contenido de notas de prensa de este periodo.

Tabla 7. Cronología de la segunda etapa de resistencia. El Paro Nacional Indefinido

15/05/16	La CNTE inicia Paro Nacional por tiempo indefinido.
11/06/16	La Policía Federal y Estatal retoma las instalaciones del IEEPO y detienen al líder y al secretario general de la Sección XXII.
14/06/16	Inicia paro de labores en el Sector Salud.
19/06/16	La Policía Federal ataca a la población en la ciudad de Nochixtlán, Oaxaca.
21/06/16	Se reinstalan las mesas de diálogo entre el Gobierno Federal y la Comisión Nacional Única Negociadora (CNUN) de la CNTE.
21/06/16	Se reinstalan las mesas de diálogo entre el Gobierno Federal y la Comisión Nacional Única Negociadora (CNUN) de la CNTE.
22/06/16	Trabajadores y trabajadoras del Sector Salud se moviliza coordinadamente en 82 ciudades del país.
24/06/16	Líderes de PAN y PRD se pronuncian a favor de modificar la RE2013 para incluir las demandas del magisterio disidente.
29/06/16	Docentes de las secciones 21 y 50 de la CNTE de Nuevo León protestan por la RE2013 y la represión.
07/07/16	El EZLN dona alimentos y dinero al pueblo de Nochixtlán y comienza movilizaciones y bloqueos en diversos puntos de la sierra chiapaneca.
06/07/16	Pacto SEP-SNTE para revisar de fondo todo el proceso de implementación de la RE2013.
07/07/16	Protestas de docentes en Mérida, Yucatán.
13/07/16	Senadores se reúnen con la CNUN y les proponen una ruta legislativa para abrogar la RE2013.

19/07/16	CNTE entrega propuesta para la construcción de un modelo educativo en el marco de la segunda mesa de diálogo con SEGOB y SEP.
22/07/16	SEP anuncia foros para complementar el Nuevo Modelo Educativo.
09/08/16	Primer Foro Hacia la Construcción del Proyecto de Educación Democrática de la CNTE.
26/07/16	Inician convocados por la SEP para complementar el Nuevo Modelo Educativo.
09/16	Se levanta el Paro Nacional y cesan tomas de edificios y bloqueos carreteros.
29/10/16	Segundo Foro Hacia la Construcción del Proyecto de Educación Democrática.
10/12/16	Tercer Foro Hacia la Construcción del Proyecto de Educación Democrática.
09/02/17	La CNTE entrega en el Senado su iniciativa ciudadana de Reforma Educativa.
13/03/17	SEP presenta el Nuevo Modelo Educativo.
24/03/17	La CNTE presenta el documento Bases para una propuesta de educación alternativa en México.
15/05/17	Marcha por el Día del Maestro y la Maestra.
21/07/17	Presenta la CNTE queja ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) contra la reforma educativa.
7, 19 y 23/09/17	Terremotos con epicentros en Chiapas, Morelos y Oaxaca, afectan el centro y sureste del país.
06/11/17	La CNTE exige la reconstrucción de las escuelas dañadas y denuncia la negligencia de la SEP con respecto a los daños en las instalaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de notas en medios de comunicación en papel y virtuales.

Las acciones de protesta de esta segunda etapa, conjugaron bloqueos carreteros completos o sólo a los camiones de grandes empresas (Bimbo, Coca-Cola, Wal-Mart, etc.), bloqueos de vías del tren y a plantas de Petróleos Mexicanos (Pemex), clausuras de edificios públicos, plantones, marchas, mítines, foros de discusión y conferencias en todos los estados donde la CNTE tiene presencia. En la reconstrucción del proceso realizada por Ameglio, Amor y Mendiola (2018) documentan “las tendencias y formas de lucha” de los primeros tres meses del Paro Magisterial (mayo-julio del 2016), considerado por las autoras como un periodo de gran intensidad en la escalada de violencia y de acciones de resistencia civil (960 acciones en concreto).

La reacción por parte del Gobierno Federal ante la escalada de protestas no se hizo esperar y una vez más la represión fue aumentando de intensidad. La primera acometida fue el allanamiento de la Policía Federal y Estatal en las instalaciones del IEEPO, con la detención del Líder de la Sección XXII, Rubén Núñez, y el Secretario General, Francisco Villalobos, el 11 de junio de 2016. La Procuraduría General de la República acusó a Núñez

de lavado de dinero por 24 millones de pesos, mientras que Villalobos fue inculcado de robo agravado de libros de texto gratuito de la SEP. Ambos fueron encarcelados por un poco más de un mes.

Ocho días después, la Policía Federal y Estatal realizaron un operativo en la ciudad de Nochixtlán, Oaxaca, para liberar una carretera bloqueada por docentes. En dicho operativo, las corporaciones policiacas atacaron a la población civil que se encontraba en las calles en un domingo de mercado; esto produjo un enfrentamiento de más de 15 horas entre las corporaciones policiacas y la población, con un saldo de al menos seis personas asesinadas por la policía, 53 lesionados y 21 detenidos (Landeros, 2018).

Con el desalojo del Campamento Nacional en el Zócalo, las órdenes de aprensión fabricadas contra integrantes de la Coordinadora, la desaparición forzada de los 43 normalistas en Iguala, Guerrero y el ataque desmedido a la población de Nochixtlán, la violencia estatal quedaría marcada como una estrategia gubernamental para la adopción de la RE2013.

Tal condición de abierta confrontación alentaría a otros sectores a protestar, lo cual quedó patente durante el mes de junio de 2016. A las movilizaciones en contra de la represión sufrida en Nochixtlán, se sumaron protestas pre-existentes como las del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y las trabajadoras y trabajadores del Sector Salud. De igual manera, secciones del SNTE (que no forman parte de la CNTE) sin tradición de protesta, se movilizaron en contra de la represión del Estado, de las evaluaciones del SPD y del Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM).

Ante la posibilidad de que las demandas de secciones sindicales históricamente no disidentes y las demandas de la CNTE confluyeran, el Secretario de Educación, Aurelio Nuño Meyer, pactó con el Secretario General del SNTE, Juan Díaz de la Torre, el 6 de julio del mismo año, un acuerdo de 12 puntos, donde se comprometía, entre otras cosas, a que las evaluaciones del SPD serían revisadas para ser mejoradas y que los incentivos económicos para docentes del PNCM continuarían en el nuevo sistema y aumentarían en el nuevo Programa de Incentivos.

A mediados del año 2016, otros sectores hasta ese momento moderados comenzaron a poner en tela de juicio la pertinencia de la RE2013; no sólo la forma en la cual se venía adoptando (autoritaria y violenta), sino también el contenido jurídico (que concentraba el poder en la SEP) y el centralismo de las evaluaciones (sin contenido pedagógico, pero con altas consecuencias). Un indicador de que los cuestionamientos ganaban terreno, fue

que legisladores presentaron iniciativas de ley para modificar la RE2013 y disminuir las consecuencias de las evaluaciones; además, la Junta de Gobierno de INEE diseñó nuevas formas de evaluación más “pertinentes” y “contextualizadas”.

En ese contexto post-represión, se reinician las mesas de diálogo entre la Secretaría de Gobernación y la CNUN de la CNTE. Dicha Comisión, integrada por los Secretarios Generales de las principales secciones de la Coordinadora, fue el enlace de comunicación con diversas instancias de los poderes Ejecutivo y Legislativo hasta marzo del 2017, cuando la SEP presentó el Nuevo Modelo Educativo (NME).

El reinicio del diálogo entre el Ejecutivo y la CNTE no tuvo repercusiones en términos de la demanda fundamental de derogar la RE2013. Más bien funcionó, de nuevo, como una estrategia gubernamental para despresurizar el conflicto. Sin embargo, las mesas de diálogo servirían para reafirmar los planteamientos de la Coordinadora no sólo en los aspectos laborales y administrativos, sino también para innovar a través de la presentación de su propuesta de un Proyecto Educativo Alternativo. Así, en julio de 2016, la CNTE presentó a los representantes del Poder Ejecutivo la Ruta del proceso de construcción del proyecto de educación democrática, que consistía en una propuesta de foros para construir —a partir de los conocimientos y experiencias educativas del magisterio— un modelo educativo alternativo, que incluyese métodos de evaluación integral.

Una de las principales críticas de los sectores opositores a la RE2013 era que ésta carecía, paradójicamente, de un proyecto verdaderamente educativo, basado en planteamientos pedagógicos y curriculares; y sólo se concentraba en la regulación de las relaciones laborales y la rendición de cuentas del magisterio basada en evaluaciones estandarizadas. Ante la insistencia de la CNTE, la estrategia de la SEP fue convocar a foros de consulta para definir los contenidos del Nuevo Modelo Educativo (NME). De tal manera, durante el segundo semestre de 2016 y hasta marzo de 2017, el proceso de adopción y resistencia a la RE2013 se vería marcado por el desarrollo y presentación de estas dos distintas propuestas político-pedagógicas..

La CNTE, de acuerdo con la ruta planteada, desarrolló tres foros titulados *Hacia la Construcción del Proyecto de Educación Democrática*. Además de actualizar el diagnóstico del estado de la resistencia en contra de la RE2013, reiteraron las demandas de presentación con vida de los 43 estudiantes de Ayotzinapa; la libertad para los presos políticos; la justicia para los muertos y heridos en el proceso de adopción de la Reforma y su derogación. De igual forma, dentro de los foros se valoró la necesidad de diseñar métodos

de evaluación diferentes a los llevados a cabo en el marco del SPD, de tal manera que el nuevo sistema de evaluación fuese integral y no punitivo. Como resultado de los foros, en marzo de 2017, la CNTE presentó el documento *Bases para una propuesta de educación alternativa en México*, donde desarrollan planteamientos políticos, pedagógicos, curriculares y de evaluación.

Por su parte, la SEP reinició los trabajos para el diseño del Nuevo Modelo Educativo (NME), pues los había abandonado desde el año 2013 ante la urgencia de echar andar el SPD, retomando el texto *Los fines de la Educación*, que sería utilizado para los foros nacionales desarrollados durante agosto de 2016. Con la apertura de dichos espacios de consulta, donde la dirigencia del SNTE tuvo una importante colaboración, se intensificaron las campañas de publicidad que intentaban ocultar los puntos negativos de la RE2013, difundiendo sus aspectos positivos y resaltando la supuesta innovación de lo que estaba por venir.

El NME fue presentado en marzo de 2017, después de que el Centro de Investigación para el Desarrollo Económico (CIDE) se encargó de sistematizar las propuestas vertidas en las ponencias de los foros. La CNTE, por su parte, se negó a participar en el proceso, pues lo consideraron una simulación más y rompieron el diálogo con el Gobierno Federal días antes de presentar su contra-propuesta de Proyecto Educativo Alternativo, el 24 de marzo del mismo año.

En términos jurídicos, la CNTE presentó una iniciativa ciudadana de reforma a los artículos 3ro y 73 de la *Constitución* junto con las 500 000 firmas ciudadanas para que ésta fuese considerada por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados; además de una denuncia en contra del gobierno mexicano ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por las violaciones a las garantías laborales, como el derecho a la organización y la libre asociación. No obstante, ninguno de estos dos recursos prosperó, pues la iniciativa fue congelada en la Comisión de Educación y la OIT no logró incidir efectivamente.

Al tiempo que se llevaban a cabo las manifestaciones y acciones de resistencia de la CNTE, un fenómeno natural cimbró la resistencia y al país en su conjunto: los terremotos de septiembre del 2017, con epicentros en Chiapas, Morelos y Oaxaca. De acuerdo con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2018), resultaron dañadas aproximadamente un total de 20 mil 202 escuelas en 10 entidades del país: Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Tlaxcala, Puebla y Veracruz. Este desastre natural, que afectó los estados donde la CNTE

tiene la gran mayoría de bases magisteriales y sociales, causó un repliegue súbito de las acciones de resistencia y sumó una nueva demanda: la reconstrucción total de las escuelas sin endeudamiento de por medio.

3.3 Tercera etapa. Las elecciones 2018 y la derogación de la RE2013 (marzo 2018-mayo 2019)

Luego de seis meses sin actividades de protestas masivas de la CNTE, atribuible en buena medida a las graves afectaciones de los terremotos de septiembre de 2017, se inicia la tercera y última etapa del ciclo de movilizaciones por la derogación de la RE2013. Ésta fue determinada por el contexto electoral y el posterior vuelco político en las Elecciones Presidenciales de julio de 2018, primeras en la historia de México en las que la gran ganadora fue la opción proveniente del hilo histórico de la oposición democrática e izquierda institucional. En la Tabla 3 hemos resumido los principales acontecimientos de esta última etapa del ciclo de movilizaciones de la CNTE contra la RE2013.

Tabla 8
Cronología de la tercera etapa. De la protesta a la incidencia
(marzo 2018-julio 2019)

30/03/18	Inician campañas electorales.
26/06/18	La CNTE gana juicios de amparo contra las evaluaciones del SPD.
02/07/18	Andrés Manuel López Obrador (AMLO) gana elecciones presidenciales y MORENA la mayoría en el Congreso de la Unión.
05/08/18	CNTE se declara en alerta máxima ante la posible simulación de una nueva Reforma.
29/08/18	Inicia la LXIV Legislatura diversos diputados de la CNTE o afines.
28/10/18	Inicia diálogo formal entre el nuevo gobierno y la CNTE.
07/11/18	La CNTE entrega la SEP una agenda educativa con cinco temas prioritarios.
12/12/18	AMLO entrega iniciativa con proyecto de reforma de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución. Inicia el proceso legislativo de la Reforma Educativa 2019 (RE2019).
29/12/18	Doce presos políticos de la CNTE fueron liberados.
14/01/19	Inician bloqueos a las líneas férreas en Michoacán y a edificios gubernamentales.
02/02/19	Posicionamiento de la CNTE ante la RE2019.
20/03/19	Inicia plantón de la CNTE afuera de la Cámara de Diputados y bloqueos en el Senado.
05/04/19	Inicia V Congreso Nacional Extraordinario de la CNTE y primera marcha nacional del sexenio.
01/05/19	Marcha la CNTE en conmemoración del Día del Trabajo.
15/05/19	Se deroga la RE2013 y se publica la RE2019.
15/05/19	Marcha la CNTE por el Día del Maestro y la Maestra.
27/06/19	Inició el proceso de reinstalación de los profesoras y profesores cesados por las evaluaciones del SPD.

Fuente: Elaboración propia a partir de notas en medios de comunicación en papel y virtuales.

Durante las campañas presidenciales, los candidatos de las coaliciones de José Antonio Meade del PRI, Ricardo Anaya del Partido Acción Nacional (PAN) y Andrés Manuel López Obrador del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), incorporaron en sus discursos y promesas de campaña la solución a los problemas generados por la RE2013. Los primeros dos consideraron necesario ajustarla, pero sin cambios de fondo, pues los resultados hasta ese momento eran, desde su perspectiva, positivos en su mayoría.

Por su parte, López Obrador hizo de la derogación una de sus principales banderas electorales, pues se comprometió a que no iba a quedar “ni una sola coma de la Reforma” si él y los legisladores/ras de su Movimiento llegaban al poder. Incluso, durante las campañas presidenciales (marzo-junio 2018) incorporó conceptos emblemáticos de la lucha de la CNTE a sus discursos, como es el caso de la expresión “la mal llamada reforma educativa”. Si bien la organización magisterial no generó un posicionamiento institucional abiertamente a favor del candidato de izquierda, ya que sus estatutos internos lo prohíben, sí representó a una base electoral fundamental que votó de manera masiva por esa opción.

La contundente victoria de MORENA en los comicios significó un cambio importante en la relación entre el gobierno federal y la CNTE. En el mes de octubre, con López Obrador como “Presidente electo en funciones”, inició el diálogo formal entre las partes. La Coordinadora le entregó una agenda con puntos prioritarios a tratar, entre los que se encontraban problemas en la nómina magisterial, la construcción de un modelo educativo y, por supuesto, la derogación de la RE2013.

Un cambio innovador en la relación Estado-CNTE fue que miembros y simpatizantes de ésta fueron electos por el partido MORENA y el Partido del Trabajo (PT) en la Cámara de Diputados, y con ello se inició un nuevo mecanismo de incidencia, ahora desde el Poder Legislativo. Entre estos diputados destacan dirigentes de la sección XXII de Oaxaca, profesoras de Veracruz, del Estado de México y de Zacatecas. Además, cabe destacar la liberación de 12 presos políticos de la Coordinadora, que fueron encarcelados/das a lo largo del sexenio de Peña Nieto.

Sin embargo, las relaciones entre la CNTE, el gobierno federal y los gobiernos estatales no han estado exentas de luchas de poder y resistencias. Uno de los primeros hechos que cuestionó la organización magisterial, fue la elección de Esteban Moctezuma Barragán como Secretario de Educación Pública, debido a que ya había sido secretario de Estado durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y presidente de las organi-

zaciones de la sociedad civil empresarial Fundación Azteca (del año 2001 al 2018) y del Consejo Ciudadano para la Calidad y Equidad de la Educación (del 2013 al 2018), todos estos organismos con un marcado sesgo neoliberal. En su primer comunicado, posterior a las elecciones, el 5 de agosto de 2018, la CNTE se declara en “alerta máxima” ante la posibilidad que López Obrador y su equipo sólo pretendieran “maquillar” la RE2013, sin cambiar sus fundamentos.

Entre diciembre de 2018 y mayo de 2019 se llevaron a cabo las reformas constitucionales a los artículos 3°, 31 y 73. El periodo legislativo inició con la entrega de la iniciativa por parte de del gobierno federal a la Cámara de Diputados y terminó con la publicación de la Reforma Educativa 2019 (RE2019) en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

Durante esos casi cinco meses, la Coordinadora desarrolló fuertes protestas en Michoacán y en la Ciudad de México. La Sección XVIII bloqueó las vías férreas en Michoacán en demanda de pago de salarios y bonos atrasados por parte de la Secretaría de Educación local. Los bloqueos se prolongaron por 25 días y el gobierno federal tuvo que intervenir adelantando partidas presupuestales para el estado de Michoacán. La segunda acción de protesta fue el campamento y bloqueo de las Cámaras de Diputados y Senadores con el fin de evitar una legislación no pactada con las bases de la Coordinadora. Esta acción fue encabezada por la Sección XXII de Oaxaca.

Debido al contexto exacerbado en ambos estados, López Obrador intervino, exhortando a los legisladores de MORENA a no aprobar la nueva reforma sin consenso previo, pues no permitiría el uso de la fuerza pública para reprimir las protestas. Además, se confrontó con las dirigencias de la CNTE, pidiendo a las personas integrantes de las bases de la organización mantener una comunicación directa para evitar la manipulación de los “radicales de izquierda”, que querían ver fracasar el proyecto de la Cuarta Transformación.

El 15 de mayo del 2019 se modificaron los artículos 3°, 31 y 73 constitucionales y quedaron derogadas las Leyes Secundarias de la RE2013, con lo cual se eliminó el SPD y el INEE. Unos días después, el gobierno federal se comprometió con las todas secciones del SNTE, en especial con las de la CNTE, a generar mesas de trabajo “para redactar de manera conjunta las leyes reglamentarias de la nueva reforma constitucional”. Este hecho, que resultó muy controvertido, marcaría un nuevo hito en la historia de las organizaciones magisteriales en México.

Conclusiones: la CNTE como una organización fundamental para comprender las trayectorias de las Reformas Educativas 2013 y 2019

En el presente capítulo se expusieron las tres etapas que componen el ciclo de protestas de la CNTE en contra de la RE2013. Con ello se describieron los diversos momentos que componen el proceso, identificando los elementos de difusión, innovación, participación articulada con otros sectores, intensificación de las protestas, además de los efectos de las mismas como la represión, la posterior derogación de la RE2013 y la promulgación de la nueva reforma educativa 2019.

Los resultados arrojan que la CNTE adaptó las estrategias y repertorios de protesta de acuerdo con la discusión y aprobación del texto del RE2013; con la adopción efectiva en los estados de la República, y con los procesos electorales intermedios y sexenales. De igual manera, fenómenos de violencia policial como el desalojo del Campamento Nacional de la plaza de la Constitución, la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa y la masacre de Nochixtlán, además de los terremotos de septiembre del 2017, condicionaron en buena medida el ciclo de protestas estudiado.

A partir de la comprensión de este proceso, es posible afirmar que la CNTE logró incidir efectivamente en la RE2013 en la medida en que:

Boicotearon su adopción en los estados con mayor presencia.

Visibilizaron las contradicciones de la Reforma y posicionaron una contra-narrativa a la oficial.

Logaron articular a diversos sectores sociales en resistencia y articularse con nuevas protestas sociales.

Se adaptaron a las diversas circunstancias del proceso de aprobación de la Reforma e innovaron en las estrategias y repertorios de protesta.

Posicionaron sus discursos y banderas en lucha en las elecciones 2018 y se convirtieron en un agente fundamental para la victoria del candidato de izquierda.

Consideramos que el aporte de esta investigación es valioso: coadyuva a visibilizar los movimientos sociales como actores de la RE a nivel internacional, hecho tradicionalmente olvidado por la literatura académica (González-Ledesma, 2017). Las líneas de investigación

abiertas van en el sentido de complejizar el estudio de las articulaciones del SNTE en su conjunto a lo largo del sexenio anterior (2012-2018) y cómo estas relaciones evolucionaran en el nuevo sexenio (2018-2024).

Glosario de siglas y acrónimos

ACE: Alianza por la Calidad Educativa

AMLO: Andrés Manuel López Obrador

ANMEB: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

CIDE: Centro de Investigación para el Desarrollo Económico

CM: Carrera Magisterial

CNTE: Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

CNUN: Comisión Nacional Única Negociadora

DOF: Diario Oficial de la Federación

ESIA: Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura

EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional

GBM: Grupo Banco Mundial

GERM: *Global Education Reform Movement*

IEEPO: Instituto Estatal de Educación de Oaxaca

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

NEM: Nuevo Modelo Educativo

NGP: Nueva Gerencia Pública

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PAN: Partido Acción Nacional
PEC: Programa de Escuelas de Calidad
PNCM: Programa Nacional de Carrera Magisterial
PRD: Partido Revolucionario Democrático
PT: Partido del Trabajo
PTEO: Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca
RdC: Rendición de cuentas
RE2013: Reforma Educativa mexicana 2013
SAWA: *Achool Autonomy with Accountability*
SEGOB: Secretaría de Gobernación
SEN: Sistema Educativo Nacional
SME: Sindicato Mexicano de Electricistas
SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPD: Servicio Profesional Docente

Referencias

Ameglio, P.; G. Amor y V. Mendiola (2018), "Conflicto magisterial en México por la abrogación de la Reforma Educativa. Un avance exploratorio de las acciones de lucha social", *Revista de Cultura de Paz*, 2, pp. 215-238.

Araiza, A y R. González (2016), "El movimiento magisterial y las resistencias al neoliberalismo", *Viento Sur.info*. Disponible en <http://vientosur.info/spip.php?article11417>.

Calle, A. (2005), *Los nuevos movimientos globales: hacia la radicalidad democrática*, Madrid, Popular.

CNTE (2013), *Análisis y perspectivas de la reforma educativa. Memorias y resolutivos, julio 2013*. Recuperado de <http://www.rebellion.org/docs/171157.pdf>.

Echávarri, J. y C. Peraza (2017), "Modernizing Schools in Mexico: the Rise of Teacher Assessment and School-based Management Policies", *Education Policy Analysis Archives*, 25 (90). Disponible en <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2771>.

González, R y I. Benítez (2014), "El movimiento estudiantil catalán en el nuevo ciclo de luchas", *Ánfora*, 21 (37), pp. 101-128.

González-Ledesma, M. A. (2017), "Movimientos estudiantiles y reforma de la educación superior. México (1999) y Chile (2011)", en Renate Marsiske (coord.), *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina V*, Ciudad de México, UNAM/IISUE, pp. 371-434.

Hernández, L. (7 de mayo, 2013), "Una propuesta educativa desde el México profundo", *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2013/05/07/opinion/019a2pol>

Hernández L. (2016), *La novena ola magisterial*, México, Rosa Luxemburgo Stiftung y Para Leer en Libertad A. C.

IMCO (12 de junio, 2018), "Los datos de la reconstrucción escolar tras los sismos de septiembre de 2017". Recuperado de: <https://imco.org.mx/temas/los-datos-la-reconstruccion-escolar-tras-los-sismos-septiembre-2017/>

López-Aranguren, E. (2015), "El análisis de contenido tradicional", en M. García, F. Alvira, L. Alonso y M. Escobar, *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 594-616.

Landeros, E. (2018), *Nochixtlán. Un domingo negro. Radiografía de una masacre*, Ciudad de México, Aguilar.

NOTIMEX, (22 de mayo, 2019), "SNTE será 'parte activa' en leyes secundarias de reforma educativa", *Excelsior*. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/snte-sera-parte-activa-en-leyes-secundarias-de-reforma-educativa/1314512>

Peraza, C. y R. Betancourt (2019), "Los efectos secundarios de la Reforma Educativa Global sobre la docencia", *Revista Educándonos*, México, Confederación Nacional de Escuelas Particulares (CNEP).

Rodríguez, A. (5 de enero, 2019), *Tercera Brigada de la Policía Militar: un cuerpo represivo hacia la Guardia Nacional*. Recuperado el 15 de julio de <https://www.proceso.com.mx/566376/tercera-brigada-de-la-policia-militar-un-cuerpo-represivo-hacia-la-guardia-nacional>

Tarrow, S. (1997), *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y política*, Madrid: Alianza.

Verger, A. & R. Normand (2015), « Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global », *Educação & Sociedade*, 36 (132), pp. 599-622.

Zamitiz, H. (2016), “Introducción: ¿Cuál es el significado del Pacto por México en el gobierno de Peña Nieto?”, en H. Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, México, UNAM.

CAPÍTULO 6.

El canon crítico de la Reforma Educativa 2013. Un devenir subordinado

ROBERTO GONZÁLEZ VILLARREAL, LUCÍA RIVERA FERREIRO Y MARCELINO GUERRA MENDOZA

Introducción

La iniciativa de reforma constitucional a los artículos 3° y 73 se presentó el 10 de diciembre de 2012. El día 21 concluyó el trámite parlamentario en el Congreso de la Unión, continuando en las vacaciones navideñas, en las legislaturas de los estados. En enero de 2013 ya se habían conseguido los votos necesarios. El 7 de febrero se realizó el recuento y la declaratoria de aprobación del Congreso de la Unión; tardó más en promulgarse que en conocerse y discutirse. Al fin, el 26 de febrero fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. Un día después fue encarcelada Elba Esther Gordillo, cerrando la pinza institucional.

La operación “Reforma educativa” siguió el modelo de la *blitzkrieg*: maniobras rápidas para anular la capacidad de respuesta de los enemigos (Citino, 2004). Lo hizo tras largos años de preparación, mientras se desarrollaban conceptos, estrategias, fases y procedimientos. El fracaso de la evaluación voluntaria de la ACE (2008), los conflictos con el SNTE y la CNTE, generaron las condiciones para una torsión conceptual de largo alcance estratégico. La realizó una organización civil, en la que confluían académicos, empresarios, comunicadores y periodistas. En el texto: “¿Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil”, se delinean tanto la nueva narrativa del fracaso como los ejes principales de la transformación (Coalición Ciudadana por la Calidad de la Educación, 2012).

El nuevo relato de la falta de calidad educativa recae en el modelo corporativo de relaciones laborales del magisterio, cuestión que ya antes habían señalado la OCDE y el BM. Estaba inspirado en las funciones de producción educativa (Coleman, 1968) (Hanushek, 1979), por eso no desconocía otras variables relevantes en el aprendizaje, como la organización escolar, la infraestructura y la gestión educativa, pero sí focalizaba la atención en los profesores, su formación, desempeño y modos de contratación. El énfasis retórico se centraba “en las prácticas lesivas a la dignidad del magisterio”, como decía la iniciativa, en evidente eufemismo de las corruptelas del SNTE (Gobierno Federal, 2013: 5).

No fue casual. Ni fue un error hacerlo así. Era parte de un proceso reformador que seguía puntualmente los postulados de las guerras posmodernas (Desportes, 2007). Como lo ha señalado el Comité Invisible (2017): el arte de gobernar acude cada vez más al arte de la guerra. Por eso, la primera fase operacional de la reforma fue senso-cognitiva. Se trataba de generar las percepciones *ad hoc*, de suministrar descriptores, líneas de articulación y marcos de referencia, hasta formar conceptos y significantes políticos; una campaña para recuperar las experiencias educativas de la población y enmarcarlas (*framing*) en los dispositivos de gobierno (Lakoff, 2007).

De hecho, meses antes de la iniciativa presidencial, la sensibilización política comenzó con el documental *De panzazo* (Rulfo, 2012). Ahí se mostraba el deterioro educativo causado por maestros indolentes, mal preparados, faltistas, sin rigor ni disciplina, protegidos por el sindicato, entregados a prácticas corruptas y desleales con la niñez y la educación (Sánchez Juárez, 2012). El resultado: altos índices de deserción, reprobación y aprendizajes deficientes.

Ésa fue la primera fase de la reforma. Después vendrían otras: institucionales, organizacionales, financieras, fiscales, curriculares y programáticas. Un verdadero arsenal de iniciativas, acciones y cambios de muy diversa índole. Su propósito era: la reconfiguración neoliberal del Sistema Educativo Nacional (González Villarreal, Rivera Ferreiro y Guerra Mendoza, 2017).

Al menos ésa es la historia gubernamental. La del poder. Otra es la de las resistencias. Junto al impulso reformador, después del batacazo mediático e institucional, empezaron las protestas. Lentas y a tropiezos primero; luego desorganizadas y locales; más tarde en grandes jornadas de movilización colectiva, dispersa y plural, en todo el territorio nacional, desde 2013 hasta la fecha. Con sus picos y simas, de rápida aceleración e intensificación, involucrando otros sectores (padres de familia, estudiantes) o apenas

algunos cientos de profesores; centradas en las demandas y afectaciones magisteriales o con la participación activa de pobladores y padres de familia (Chiapas, Nochixtlán). También de académicos, investigadores y activistas. Algunos periodistas, bastantes comentaristas y hasta comunicadores.

La fuerza de un movimiento no reside únicamente en el número de participantes (Tilly y Wood, 2010), sino en la continuidad, la permanencia, la incorporación de otros sectores y, sobre todo, en la elaboración de una narrativa que confronte a la del poder, que hable en primera persona del plural, que articule la dinámica de las afectaciones con el diseño de futuros alternos.

Ése es el sino de las resistencias: una tensión permanente entre la impugnación, la creación y la fuga. Responder, lamentarse, exhibir daños y perjuicios, mostrar las demoliciones de cuerpos, orgullos, formaciones, sentidos, prácticas y valores, que producen los programas reformistas. ¡Decir que no! Pero también cuestionar la matriz de problematización de la que surgen; discutirlo todo, imaginar alternativas y emprender el éxodo.

Replicar al poder, incitarlo a cambiar, exigirle que ajuste, que considere, que modifique; o ir más lejos: fugarse de las condiciones definidas por el poder, patear el tablero, crear otras narraciones y otros deseos. Se trata de una congoja inmanente a la lucha, es orbital. Replicar o fugarse. Es un desafío que potencia el deseo y la creación o tonifica las mallas del poder.

Ésa es la cuestión. Al menos formalmente; porque la crítica nunca se origina en escenarios y actores definidos, sino que está en continua formación y actualización. Las fuerzas del poder y de las resistencias están afectándose y redefiniéndose en un agonismo sin fin. De manera que entre la resistencia puntual y la fuga virtual hay un abanico de posibilidades que incide en la dirección de los conflictos. Por eso, los combates cotidianos nunca son minucias, sino mimbres táctico-estratégicos que cambian las condiciones; el teatro de las batallas, los cuerpos, las mentes y corazones de los sujetos. Son vetas de una configuración política en proceso.

El modelo del poder y las resistencias es falso si se desconocen las tensiones inmanentes y su potencial morfogenético; es decir, si deja de concebirse como un ocurrir aloplástico, que modifica al mundo exterior y a los mismos participantes; si desdeña los cambios en la distribución del contenido y la expresión. En estos casos, la expresión es lingüística (Béjar, 2018); se presenta como relatos en disputa, estratos de sentipensamientos, acciones y estrategias (Contreras Baspineiro, 2014).

Algo así ocurrió en las resistencias a la reforma educativa en México. La narrativa de la catástrofe, la responsabilidad del magisterio y el dispositivo evaluador tardó en responderse, pero ya en los primeros meses de 2013 se perfilaba otra, contestataria, opositora. Un discurso que venía de muchas partes, que fue ensamblándose poco a poco. Más tarde se volvió un canon crítico. Un conjunto preceptivo de normas que conforman un ideal a alcanzar, con procedimiento de repetición e institucionalización bien definidos. Más allá de los intereses, los propósitos y los *loci* de procedencia.

Aquí el reto: analizar la configuración de las narrativas críticas a la reforma educativa en México, de 2013 a 2018; sus elementos constitutivos, fases, modos de ensamblaje y contención con los discursos del poder; afirmación en el campo de las movilizaciones y negociaciones; y el modo como se engarza o reproduce la reforma educativa.

La hipótesis: en los combates de la reforma educativa se muestra una homología no problematizada entre el poder y las resistencias. El discurso crítico ha terminado por ser parte de la misma reforma. Lo requiere y lo usa; en ocasiones hasta lo demanda. En el límite, podría decirse que la reforma educativa ha gestionado a las resistencias, las ha convertido en fuerzas involuntarias de autorreproducción.

El texto se estructura en tres partes y una discusión final. En la primera se analiza la conformación plural de una narrativa opositora; en la segunda, la dinámica de su actualización a lo largo de los enfrentamientos; en la tercera, el plano de consistencia en el que se mueven ambas, para mostrar la subordinación político-epistémica de la crítica, lo que hemos denominado el devenir cómplice de las resistencias; en la discusión final, un breve recordatorio de la importancia de las fugas en los enfrentamientos con la racionalidad neoliberal en educación.

1. La procedencia múltiple

Quizá las primeras críticas a la reforma educativa de Enrique Peña Nieto fueron las de los dirigentes de la CNTE. El 11 de diciembre, en un comunicado, Artemio Ortiz, destacó que la reforma:

1. Representa un instrumento contra la educación pública y los derechos laborales del magisterio.
2. Al pasar de un contrato colectivo a otro individual, provoca la desprotección total del empleo.

3. Ajusta el sistema de formación de nuestros niños y jóvenes a la política de la continuación de la concentración de capitales en una reducida élite de empresarios (Notimex, 2012).

Ese mismo día, el secretario general del SNTE apoyó la reforma en lo general, pero sin dejar de defender los derechos del magisterio (Montalvo, 2012). La posición del sindicato cambió una semana después, tras la XXV Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional del SNTE, cuando Elba Esther Gordillo emitió una declaración en la que impugna la reforma educativa (Hernández y Melgar, 2012). Sus principales argumentos son:

1. La reforma no entiende a los profesores.
2. Pretende atropellar sus derechos.
3. Amenaza a los docentes con la evaluación de permanencia: “si no cumples, se te hace daño”.
4. Ninguna ley es retroactiva.
5. En el proceso enseñanza-aprendizaje influyen muchos factores, no sólo el desempeño docente.

Del mismo modo, propone:

1. Una reforma educativa “de gran calado”.
2. Programas de capacitación docente.
3. Evaluación diagnóstica, para ayudar a que los maestros sean mejores, identifiquen fortalezas y debilidades.
4. Buenos sueldos al magisterio.

Algunos académicos e intelectuales reaccionaron pronto. En uno de los primeros textos, Manuel Pérez Rocha (2012) proporciona argumentos que serán muy importantes. Desde el título interroga los alcances de la reforma; sigue con una crítica al diagnóstico, destacando la ausencia de los efectos de los medios electrónicos en el aprendizaje, la lectura y la reflexión. Tampoco están presentes los límites de la escuela, ni la crítica a las reformas educativas anteriores. Entre los puntos más fuertes de su argumentación, denuncia la confusión entre la evaluación y la medición, así como la desaparición de maestros, estudiantes y padres de familia en la estructura del INEE. Por último, identifica el verdadero interés de la reforma: “un mayor control del magisterio independiente”.²⁷

27 *Sic.* ¿La evaluación no se aplicaría al resto del magisterio?

Otra académica con larga trayectoria de funcionaria pública y consultora privada, Sylvia Schmelkes, ese entonces directora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, de la Universidad Iberoamericana, advirtió que la equidad educativa no se encontraba en la iniciativa presidencial (Olivares Alonso, 2012).

El 16 de diciembre, en el marco de las fricciones entre la dirigencia del PRD, el secretario general, Alejandro Sánchez Camacho, pidió a sus compañeros que lucharan contra una reforma que “busca privatizar la educación pública” (Herrera Beltrán, 2012). Por su parte, el presidente de MORENA, Martí Batres, repitió puntualmente los argumentos de Manuel Pérez Rocha.

Otro conjunto crítico surgió en los debates parlamentarios. No hubo mucho tiempo para un análisis sistemático y detenido. Recuérdese: en la Cámara de origen, la de Diputados, la iniciativa de EPN tardó una semana en conocerse, dictaminarse, discutirse en el Pleno y aprobarse.

Las críticas son de diverso tipo. Las primeras fueron de procedimiento. Se encuentran en las mociones suspensivas propuestas de los diputados Ricardo Mejía (MC) y Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara (PT). El primero denunció el modo *fast track* de legislar; el segundo, los dictámenes carentes de motivación, consulta a expertos y afectados. En la discusión en lo general, aparecieron otras. Gloria Bautista Cuevas (PRD) recriminó también la celeridad, la urgencia de una reforma integral, no sólo en la educación básica y media superior; el diagnóstico limitado, sin problemas de infraestructura, equipamiento, materiales didácticos. En la discusión en lo particular, Manuel Rafael Huerta criticó que no se consideraran los factores económicos, sociales y culturales, determinantes en la calidad educativa. Víctor Raymundo Nájera propuso que el magisterio se siguiera rigiendo por el artículo 123 constitucional. Por su parte, Luis Antonio González Roldán (PANAL) solicitó que se eliminara el término permanencia de la evaluación (González Villarreal, Rivera Ferreiro y Guerra Mendoza, 2016: 56-65).

Un día después, en la Cámara revisora Senadores, la discusión fue aún menor. La Minuta llegó en la mañana del 20 y en la madrugada del 21 ya se había aprobado; es decir, se realizó la lectura de las iniciativas presentadas (dos más), se citó a comisiones, se discutió, se elaboró el dictamen y se aprobó en menos de 24 horas. Aun así, Manuel Bartlett (PT) denunció la simulación del proceso parlamentario, la creación del INEE, al establecimiento de una junta de gobierno de notables, la imposición de la reforma por la OCDE, la focalización en uno de los factores de la calidad y la falta de autoridad educativa del

gobierno. Dolores Padierna (PRD) criticó la limitación de la reforma, su falta de integridad y la ausencia de objetivos pedagógicos y valorativos, sobre todo del ciudadano que se desea formar. Adán Hernández (PT) cuestionó el apelativo de reforma educativa, la ausencia de un diagnóstico integral y el compromiso con los empresarios y otros poderes fácticos (González Villarreal, Rivera Ferreiro y Guerra Mendoza, 2016: 93-107).

Tras la aprobación, aparecieron otra serie de valoraciones. Díaz Barriga (UNAM) la consideró positiva pero con limitaciones y errores, ya que se queda

en lo posible, porque la intención inicial era condicionar la permanencia de los maestros en el servicio docente a los resultados obtenidos en su evaluación; pero es una meta que quizá se logre en 20 o 25 años... (Además) solo atendió las peticiones de organizaciones empresariales como Mexicanos Primero, y no abrió una discusión con el sector académico... (los organismos empresariales) han inducido a un error, pues se piensa que presentar un examen es igual a evaluar y no es así. Evaluar sólo es el primer paso de un proceso que nos permita explicar por qué tenemos determinados indicadores educativos, y eso es lo que aún no sabemos (Poy Solano, 2012).

Carlos Muñoz Izquierdo, de la UIA, uno de los introductores de la temática de la calidad educativa en México, emitió una declaración con dos elementos novedosos: la reforma trata de una transformación “técnica, positiva, pero que aún demanda una reforma en lo pedagógico. Y si bien ataca uno de los principales diques para lograr una verdadera modificación del sistema educativo, debemos esperar a que se lleve a la práctica” (Poy Solano, 2012).

Así, entre la presentación de la iniciativa de EPN y su aprobación en el Congreso de la Unión, surgieron elementos de una narrativa crítica en tres frentes: el sindical, el académico y el parlamentario. Muchos son comunes, con diferencias en la jerarquización:

1. Reforma impuesta por organismos internacionales, primordialmente la OCDE.
2. Ausencia de diagnóstico integral.
3. Desaseos legislativos.
4. Responsabiliza al magisterio de los bajos índices de calidad.
5. Ignorancia de la complejidad de los procesos educativos.
6. Legislación retroactiva
7. Afectación a los derechos de los maestros.

En particular, los académicos destacaron cinco cuestiones más: la ausencia de una discusión profunda sobre las condiciones de los aprendizajes sociales, sobre todo por los efectos

de los medios electrónicos y digitales; las deficiencias conceptuales en la evaluación; las dificultades de implementación; el carácter técnico y laboral de la reforma; la ausencia de una reforma pedagógica.

Las repercusiones del discurso crítico en las estrategias de las resistencias no son menores. En el Congreso Nacional de la CNTE, realizado en Morelia del 16 al 18 de diciembre de 2012, se acordó impulsar una estrategia en tres ejes: jurídico, político y pedagógico, para ir construyendo desde abajo una “propuesta educativa verdaderamente alternativa” (Poy Solano, 2012).

Los primeros enunciados de lo que podríamos llamar el discurso crítico de las resistencias durante diciembre de 2012, se fueron ensamblando y produjeron fórmulas sintéticas, que más tarde se volvieron consignas. Uno de los primeros en popularizarlas fue Luis Hernández Navarro en su libro *Las mentiras sobre la reforma educativa*, 2013. El texto sintetiza las críticas previas y las articula con el discurso y la práctica autoritaria con que fue realizada la reforma. Tales opiniones son siete:

1. La reforma no tiene un proyecto educativo explícito.
2. No es una reforma educativa, sino una reforma laboral y administrativa disfrazada.
3. Su objetivo es que los maestros pierdan un derecho adquirido: la estabilidad en el empleo.
4. La reforma pone el acento en los mecanismos de control sobre el magisterio, no en su capacitación y menos en su participación para definir un proyecto educativo.
5. De manera vergonzante, sostiene que el sistema escolar debe actuar de la misma forma que las empresas privadas.
6. La reforma legaliza la posibilidad de despedir a maestros y directores si no obtienen las calificaciones adecuadas en las evaluaciones que se realicen.
7. Abre la puerta para que la autonomía de gestión legalice *de facto* las cuotas y permita la entrada de empresas a los centros escolares.

Más o menos en los mismos términos, con otras prácticas e intereses políticos, el SNTE convocó una “Jornada Nacional por la Defensa de la Escuela Pública y sus Maestros”, con el propósito de defender los derechos laborales del magisterio, denunciar la privatización de la escuela pública, una evaluación integral del sistema educativo y programas de estímulos a la calidad educativa (SNTE, 2013).

En febrero de 2013, ya con más tiempo para el análisis, aparecieron otros cuestionamientos. Se especificaron los problemas laborales y sindicales; se eliminó la bilateralidad, el reglamento de escalafón y se canceló el derecho de inamovilidad de los trabajadores de la educación. En una expresión afortunada, el abogado Manuel Fuentes afirmó que la reforma “borra súbitamente los derechos laborales del magisterio y los convierte en derechos administrativos”. La maestra Etelvina Sandoval, de la UPN, insistió en que eso que se

llama reforma educativa, no es más que un cambio político-administrativo pensado en el control y en la ejecución de sanciones, bajo la idea creada desde antaño de que la escuela pública no funciona, los niños no aprenden y los maestros no trabajan. Una reforma que no refleja interés por la educación y que no tiene muchas posibilidades de ser exitosa, puesto que los docentes no se han apropiado de su proyecto (Hernández Navarro, 2013).

Días más tarde, Hugo Aboites explicó las repercusiones de la reforma, reiterando las cuestiones laborales, legales y administrativas, que ya empezaban a convertirse en un tópico (*locus communis*). No obstante, agregó una crítica a la esencia de la reforma, no sólo a sus ausencias, afectaciones, dificultades de implementación y desnaturalizaciones: la calidad educativa como estrategia autoritaria y centralizada, la evaluación como un “quehacer que se asigna como ahora de propiedad exclusiva de los medidores especializados (Aboites, *Implicaciones de la Reforma al 3o. constitucional*, 2013). Esta fue una de las pocas veces en que se analizó con profundidad la problematización, no sólo los medios, de la reforma o su aplicación.

Otro momento más se presentó en junio de 2013, cuando se publicó el que quizá sea el primer recuento académico de las críticas a la Reforma Educativa. Su autora es una maestra y militante de la CNTE, Martha de Jesús López Aguilar (2013). En los apartados VII a IX se encuentran las principales “características, implicaciones y mentiras” de la Reforma Educativa. La última es una respuesta explícita a la campaña de *Mexicanos Primero* para desvalorizar las resistencias magisteriales a la privatización. Martha responde puntualmente a diez mentiras propaladas y resume con ello el *corpus* crítico de la reforma:

1. Es una reforma laboral y administrativa que eleva a rango de ley todas las afectaciones de la ACE.
2. No hay nada en ella que esclarezca hacia dónde se quiere caminar en el terreno pedagógico.
3. Se pasa de la estabilidad a la incertidumbre laboral.
4. Es impuesta por organismos internacionales, en particular por el Acuerdo 9 firmado con la OCDE.

5. Privatiza la educación, a través de la autonomía de gestión.
6. No hace la menor consideración de los factores socio-culturales que determinan la vida escolar y sus resultados.
7. El Estado no recupera la rectoría de la educación por los compromisos establecidos con la cúpula empresarial, la OCDE y partidos políticos.
8. No es una evaluación justa, pues otorga facultades plenipotenciarias al INEE para definir la formación, actualización, capacitación y superación profesional a los maestros, a partir de los resultados de la evaluación.
9. No genera las condiciones para atender las necesidades de los alumnos y las condiciones de la enseñanza.
10. No finca responsabilidades en el Estado para garantizar un presupuesto suficiente, políticas adecuadas, fortalecimiento de la escuela pública y el pleno respeto a los trabajadores de la educación (López Aguilar, 2013: 69-70).

Después de las primeras jornadas de movilización, la CNTE acuerda con la SEGOB la realización de Foros Regionales de Análisis y Perspectivas de la Reforma Educativa. Los pronunciamientos fueron derivas múltiples de los elementos críticos que surgieron durante la discusión y promulgación de la reforma. Sin embargo, emergieron con fuerza algunas profundizaciones y particularidades. Por ejemplo, en el Foro del Centro, Hugo Aboites repitió las repercusiones de la reforma que había señalado en las movilizaciones de febrero, pero se detuvo en una cuestión: la diversidad cultural y étnica, que hace imposible la aplicación de pruebas estandarizadas (*Diálogo o confrontación en la reforma educativa*, 21 junio, 2013).

En otros foros regionales, se presentaron recuentos sintéticos de las críticas a la Reforma Educativa. La “Posición de la CNTE” ante la contrarreforma educativa expuesta en los foros “Análisis y perspectivas de la Reforma Educativa”, quizás es una de los enunciados más completos y explícitos sobre el tema. También es cuando empiezan a popularizarse consignas como “evaluación punitiva” y “la mal llamada reforma educativa” (CNTE, 2013).

En éstos repasos se encuentran todos los elementos con que las resistencias sobre todo las de los diferentes contingentes de la CNTE, enfrentaron la elaboración de las leyes secundarias, la del INEE, la del Servicio Profesional Docente y los cambios a la LGE. Una síntesis aún mayor podría elaborarse a partir de los siguientes ejes:

1. La naturaleza: reforma laboral, administrativa, parcial, sin elementos pedagógicos.
2. La imposición: atropellos parlamentarios, celeridad en la aprobación, compromisos con la OCDE y Mexicanos Primero.
3. El diseño: incoherencia entre el diagnóstico de la falta de calidad educativa y la focalización en uno de los determinantes de los aprendizajes, desconociendo todos los demás; ausencia de programas de financiamiento, infraestructura, capacitación magisterial, presupuesto; confusión entre evaluación y medición; entre tantas otras.
4. Los efectos: régimen de excepción al magisterio; pérdida de la plaza e inestabilidad laboral; privatización; individualización de la relación laboral; pérdida de la bilateralidad.
5. La implementación: expectativas exorbitantes *versus* recursos limitados y tiempo reducido.

En resumidas cuentas: una reforma mal hecha, impuesta, no educativa, administrativa, laboral, privatizadora e ineficiente. Esos son los fundamentos críticos de las resistencias, cuando menos hasta septiembre de 2013, ante la aprobación de las leyes secundarias.

2. La formación del canon

La multiplicidad de procedencia, interés y actualización en los enunciados opositores a la Reforma, fue armando regularidades estadísticas, conceptuales y sintagmáticas, hasta conformar un tópico cuyos elementos sintetizamos antes. No fueron recogidos todos los elementos críticos, por una suerte de estratificación dirigida, solo los que se ligaran más inmediatamente con las demandas sindicales y magisteriales y resultarían periodísticamente rentables. Así, el debate de los factores en el aprendizaje; las diferencias entre medición y evaluación, la temática de la calidad, en sus aspectos institucionales y estratégicos, la misma problematización de la que resulta la Reforma, si bien no desaparecieron, fueron relegados en la jerarquía de los postulados críticos que abogó. La crítica de la Reforma se gremializó, por decirlo así, aunque no en todos sus aspectos, pero sí en los principales, sobre todo en lo que podría llamarse la fase institucional de la reforma; es decir, los cambios en las reglas de juego –las reformas constitucionales y elaboración de las leyes secundarias. Esto es lo que ocurrió en el período de diciembre de 2012 a septiembre de 2013. Hasta ahí la publicidad crítica ya había constituido una narrativa, un tópico, consignas exitosas –“evaluación punitiva”, “mal llamada reforma educativa”,

“reforma administrativa y laboral”, “privatizadora”, “contrarreforma” y grandes jornadas de movilización.

En septiembre de 2013, quizás una de las cimas del ciclo de protestas, en medio de las negociaciones y manifestaciones sobre la *Ley General del Servicio Profesional Docente* y la *Ley del INEE*, aparecieron nuevas formas expresivas de gran éxito. Una modalidad expresiva que trascendía los marcos gremiales y penetraba poco a poco los procesos de cognición social. Se trata de la intervención de otros analistas, provenientes de universidades (UNAM, UPN) y centros de investigación (COLMEX, DIE-CINVESTAV), que agregaron algunos temas. Ciertamente unos cuantos nuevos, pero con un soporte académico mayor; también otros tropos, aunque fortalecieron sobre todo el discurso crítico previo hasta convertirlo en un modelo que a fuerza de repeticiones incesantes y diversos procedimientos internos de regulación discursiva, devino un canon: el canon crítico de la reforma educativa.

Quizás uno de los más significativos fue el video de Manuel Gil Antón, en el que recupera la metáfora del camión, el chofer y la carretera, para explicar lo que sucede con la Reforma Educativa. La reforma constitucional y las leyes secundarias inciden en *uno* de los actores, un chofer prolijo, bien arreglado y peinado, pero con un camión destartado en una carretera llena de baches (Gil Antón, *La reforma educativa*, 2013). El éxito fue inmediato. Las vistas fueron centenas de miles; poco a poco se convirtió en un lugar común de las protestas, engarzaba muy bien con las consignas de reforma no educativa, administrativa y mal hecha. No se advirtió el cambio en la jerarquía de los enunciados: se pasó de las afectaciones al magisterio a la deficiencia en el diseño e implementación de la reforma. Un cambio en la jerarquía, reiteramos, no en el conjunto; pero sí un desplazamiento significativo entre los efectos de la Reforma sobre el magisterio frente a las limitaciones conceptuales de la misma. Es sintomático que una vez concluida la fase institucional de la Reforma, aprobados los cambios constitucionales y las leyes secundarias, el foco crítico cambió la ordenación de los enunciados a los problemas de diseño e implementación de la política educativa. Parecía una figura discursiva nada más, pero en realidad no lo es: se trata de una operación conceptual, un nuevo modo de articulación epistémica y política.

La metáfora de Gil Antón ha sido eficiente porque ya no cuestiona directamente las características de la reforma mucho menos discute sus efectos, sino sus limitaciones, su parcialidad: “deja de lado todo lo demás, el camión y la carretera”. O sea, desplaza la atención de los efectos, de los objetivos y de las alteraciones que produce la Reforma

hacia las dificultades de su diseño e instrumentación en el ciclo de políticas públicas. ¡Justo en el momento en que se habían realizado los cambios institucionales más importantes! Más aún: cuando iniciaba otra fase de la Reforma, la operativa, con la realización del Censo de Escuelas y Maestros y los programas del SIGED (SEP, 2013). ¡Y no solamente eso! En diciembre de 2013 se anunció la realización de foros regionales y nacionales para la creación de un nuevo modelo educativo nacional y una nueva educación normal a partir del 1 de febrero hasta el 31 de mayo de 2014 (Goche, 2014).

Se trata de un momento importante en la formación del canon. Tres vectores sinérgicos: el cambio de fase de la Reforma Educativa (de lo institucional a lo operacional); la irrupción de tropos que reordenan jerárquicamente los enunciados críticos (la metáfora de Gil Antón); y el enlace agonista-institucional entre el gobierno y las resistencias (la consulta del modelo educativo). En otras palabras, cuando la crítica cambia el orden de sus enunciados, cuando la atención se reorienta al diseño e implementación de una política pública, el Estado reconoce la legitimidad de algunas críticas y las incorpora a la dinámica reformadora. Si la Reforma era parcial, administrativa, impuesta y no educativa, el secretario de Educación se da por enterado y anuncia la realización de foros (participación) para crear un modelo educativo (curricular).

Así se configura un canon, a fuerza de repeticiones, reconocimiento y procedimientos de regulación discursiva, internos y externos. Los múltiples elementos del discurso crítico de 2013 serán reordenados por el enfoque de las políticas públicas,²⁸ en una suerte de disputa por el gobierno de la reforma. Por ello, poco a poco, a veces sin advertirlo, el énfasis crítico de expertos opositores y funcionarios desahuciados dio lugar a la preponderancia de los temas de la implementación y algunos pocos del diseño. Así, por ejemplo, cuando iniciaron las evaluaciones de ingreso, reconocimiento, promoción y permanencia, apareció una fenomenología de las dificultades de implementación: lugares inadecuados, fuerza excesiva, condiciones inhumanas, computadoras ineficaces, programas inentendibles, largas horas, reactivos mal hechos, etcétera. Más tarde, la ineficiencia evaluadora, la imposibilidad de evaluar en los tiempos estimados al conjunto del magisterio, la inadecuación entre la evaluación y las pruebas estandarizadas, entre otras cosas.

El reforzamiento del canon se originó al parejo de una concepción de la Reforma como política educativa; es decir, como discurso del poder y los recursos y medios para realizarla. Eso mismo desplazó a los calificativos de la Reforma (ya no era neoliberal), desdeñó

28 Ciclo de políticas: gestación, diseño, implementación, evaluación de impacto.

temas relevantes (ya no se discutía la calidad), impidió preguntarse sobre los efectos de la misma (de hecho, las afectaciones fueron relegadas) y el canon fue implantándose por encima, más allá de los gremios en resistencia, que fueron colonizados por el discurso crítico de la política pública mal hecha, equivocada, no educativa, parcial, administrativa, laboral... Todo ello mientras algunas de estas críticas eran recogidas por el gobierno, mientras aparecían nuevas fases, programas y acciones reformadoras (CIEN, FONE, Normalidad Mínima, Ruta de Mejora, Escuelas al Centro, nuevos calendarios escolares). En otras palabras, mientras la Reforma desplegaba nuevos programas y nuevas fases, el canon crítico siguió la línea de la reforma parcial, mal hecha y además imposible de realizar.

En 2015, Imanol Ordorika publicó “Reforma educativa: engaño, mito y fraude”, en el que sintetiza de manera magistral los elementos del canon crítico. Es un engaño, pues

se ha hecho creer a la sociedad que cambios normativos –cuyos propósitos son el control político y laboral de los maestros, el realineamiento y continua sumisión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) al partido oficial y al gobierno, y el sometimiento de otras organizaciones gremiales de oposición– son una reforma educativa de verdad, enfocada al mejoramiento de la educación pública.

El engaño se funda en

un mito insostenible: la evaluación de profesores de educación básica es la acción fundamental para elevar la calidad educativa. La evaluación, que es la propuesta central y casi única de lo que han dado en llamar reforma educativa, tendrá efectos en las nuevas contrataciones, la promoción, la carrera magisterial y la remoción de maestros del trabajo docente.

Un fraude, pues “tanto la SEP como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) saben que las evaluaciones que han propuesto son impracticables” (2015). Ese discurso siguió reciclándose una y otra vez. Así lo hizo dos años después, en el marco del foro “La UNAM y los desafíos de la nación”, prácticamente con las mismas palabras, pero con información actualizada de las dificultades para cumplir las metas de la evaluación de desempeño (Redacción, 2017).

A partir de entonces, las novedades críticas se volvieron cada vez más difíciles de encontrar, más orientadas a la implementación, hasta los sucesos de Nochixtlán en junio de 2016. Un mes más tarde, la CNTE organizó un *Foro hacia de la construcciones del proyecto de educación democrática*, en el cual participaron los intelectuales y académicos de siempre, con alguno que otro reclutado de los medios de comunicación (Dresser) para formular un nuevo diagnóstico de la Reforma Educativa, que recuperaba muchos de los

aspectos críticos de 2013, pero bajo una nueva consigna: el fracaso de la Reforma Educativa, debido a un diagnóstico limitado de la problemática educativa, sobre todo en la focalización en los maestros como responsables de todos los males educativos; la concepción mercantilista de la educación; el desconocimiento de las potencialidades de participación de los maestros y la evaluación punitiva (Igartúa, 2016).

De ahí en adelante, la Reforma murió tantas veces y de tantos padecimientos como fueran necesarios. En marzo de 2017, Manuel Fuentes, un abogado laboral, aclaró que el nuevo modelo educativo era un distractor ante el fracaso de la Reforma (2017). En abril, ante el recambio en la presidencia de la Junta Directiva del INEE y el retraso en las evaluaciones, un maestro tamaulipeco sentenció que la Reforma se había hundido (Perales Rodríguez, 2017). Un año después, los anuncios del fin de la Reforma seguían, básicamente con los mismos argumentos, aunque ahora en la pluma de Hugo Aboites (*El INEE y el fin de la reforma educativa*, 2018).

En suma, la constitución del canon crítico inicia después de consolidada la fase institucional de la Reforma, con un desplazamiento en la jerarquía de los enunciados, hasta poner las dificultades de implementación y diseño primero, lo que subordina las afectaciones y endurece la emergencia de nuevos acercamientos, justo en el momento en la que la Reforma entraba en nuevas fases, organizacionales, curriculares, financieras, organizativas y los objetos de atención se desplazan también del magisterio hacia la escuela (Escuelas al Centro, Normalidad, Ruta de Mejora, Consejos de Participación) y más tarde los niños, niñas y jóvenes (NME). Entonces, por una parte, al mantener la vigencia de las afectaciones al magisterio, conserva la vitalidad crítica anclada en los cuerpos y las emociones docentes; pero al rebajarlos en el orden jerárquico, redirige la mirada hacia la implementación y así construye un marco de referencia esperanzador y sin fundamento: el fin, fracaso, hundimiento y muerte de la Reforma, justo cuando el canon establecía relaciones de incitación y desafío con las autoridades, sobre todo después de Nochixtlán, cuando se modificaron algunos aspectos de la aplicación de las pruebas estandarizadas, de los contenidos regionales, hasta una suerte de moratoria evaluadora, cuando se le declaró momentáneamente opcional o voluntaria. Lo mismo ocurrió cuando ante las denuncias de que la Reforma no tenía contenidos educativos, desde 2014 se había anunciado un Nuevo Modelo Educativo, que se presentaría en 2016, se pilotearía en 2017 y pondría en operación en agosto de 2018. Ante eso, el canon pregona ¡la muerte de la Reforma! ¿Compromiso estratégico o ceguera intelectual?

Conceptualmente, el círculo lo cierra Manuel Gil Antón. Ante la inminente victoria del único candidato que había prometido cancelar la Reforma Educativa, Andrés Manuel López Obrador, publicó un artículo en que culmina su argumentación: “No se puede. Es radicalmente imposible derogar la reforma educativa. Así es sin duda alguna. ¿Por qué?... proponer derogar lo que nunca existió es absurdo...” (2018).

3. Un devenir subordinado

Curioso trayecto el del canon crítico. Se forma en la culminación de la fase institucional; se constituye cuando se despliegan las demás fases (organizativa, financiera, curricular, didáctica, presupuestal), cambia la jerarquía de la crítica, reorientándola a los problemas de diseño e implementación; y termina anunciando la buena nueva del fin, el fracaso, la muerte y la sepultura de una reforma que en realidad no existió.

Podría leerse como un recorrido coherente. Si no era educativa, sí estaba mal hecha; si tuvo muchas dificultades de implementación, entonces lógicamente no existió, y lo que se plasmó en la Constitución en realidad eran errores y artilugios que impedían una verdadera reforma educativa. Por eso no hay que derogarla; en todo caso, suprimir lo que no la hace posible.

Es cierto, es consecuente, las preguntas son: ¿con qué y para qué? Al reorientarse a los problemas de diseño y de implementación, el canon se mueve en el mismo campo epistémico que los reformadores. Ambos definen el campo de los enfrentamientos, establecen los límites, los nivelan y ahí realizan los envites. Por eso pueden responderse estratégicamente. Como de ellos, la crítica insistió en los problemas de aplicación de la evaluación de desempeño; entonces, los reformadores recogen la solicitud, se procesa y se cambian algunos de los aspectos de la instrumentación. La crítica denunció las condiciones en que se realizaba la evaluación, y de tal manera se acondicionaron mejor los lugares, las computadoras fueron mejores. La crítica advirtió que no se cumplirían las metas de evaluación, pues se aceleraron las convocatorias, se relajaron los procedimientos, incluso en algún momento se suspendió la obligatoriedad y se dispuso un período voluntario u opcional. Y así se complementan, con retrasos y con tensiones, sin duda; pero así se conforma una suerte de complementariedad entre la crítica y el poder. Es el segundo modo de articulación entre el canon crítico y la reforma del *Pacto por México*. El primero había sido la nivelación del campo: implementación y algo de diseño. ¡Nada más! Se trata de una crítica funcional; las resistencias marcan las dificultades para

la operación del sistema, los administradores toman nota, los políticos deciden y se ajustan los programas.

La tercera forma de complementariedad es la disposición de las líneas de visibilidad y enunciación. Decir que es una reforma administrativa y laboral, por ejemplo, impide ver el desarrollo de los demás programas reformistas, aquellos los centrados en la escuela, en su organización, financiamiento, operación y participación social. El canon oculta la existencia y la articulación de estos programas; y si no, los desvaloriza, les niega estatuto epistémico y político. El único programa de la reforma es la evaluación, ha dicho una y otra vez. Pues no, los demás están ahí, operando, desarrollándose, articulándose.

La cuarta, quizá la más importante, es el desconocimiento de los efectos pedagógicos y subjetivos de las acciones reformistas, incluso de las consideradas como meramente laborales y administrativas. Si no se advierten los efectos, mucho menos lo que empiezan a producir, los sedimentos que se realizan y generan prácticas, subjetividades, modos de saber, formaciones, marcos de referencia. Por eso, el canon puede decir que no es educativa, porque promueve el desconocimiento y la ignorancia de los efectos y producciones de la Reforma. Un error teórico garrafal, de fuertes implicaciones políticas. El poder produce cosas, no sólo impide; eso deberían saberlo los críticos, pero al comprometerse con el campo epistémico de las políticas públicas lo olvidan, y peor, lo ocultan, lo niegan.

¿Un ejemplo? Recordemos la consigna de la evaluación punitiva. Dicen los críticos que está mal hecha, porque castiga a los maestros, porque se equivoca al considerarlos responsables de la baja calidad educativa. ¡No es así! La consigna está errada, impide advertir la profundidad de la Reforma y, peor, oculta sus intereses y modos de racionalización.

La evaluación con fines de permanencia no es punitiva; es peor, decimos nosotros. ¿Por qué? Un castigo es la infracción a una falta definida en un código. La evaluación no castiga en todas sus fases; en todo caso hasta la tercera, cuando se transfiere al maestro a funciones no docentes. El problema no es ése; sino que aun pasando la evaluación por primera vez, el proceso se reanudará en cuatro años, y así una y otra vez durante toda la vida física o laboral del profesor. Los críticos consideran esto un error de política; lo que no quieren advertir es lo que se persigue con este diseño, lo que se busca y lo que intenta producir.

La evaluación no castiga en todos los momentos, sino que genera un estado permanente de inseguridad e inestabilidad. En el magisterio, provoca una condición inmanente de

incertidumbre que produce efectos múltiples en la subjetividad, en la práctica educativa, en las relaciones magisteriales, en la identidad profesional, en la formación de los maestros. Justamente lo que se requiere en estos momentos: la producción de la subjetividad en el capitalismo cognitivo.

La evaluación obligatoria, permanente, opaca, indiscutible, infinita, es un cálculo racional de los neoliberales para producir incertidumbre, para destrabar los lazos sindicales y generar un maestro responsable de sí mismo, desligado totalmente de sus conexiones históricas e identitarias. Justo lo que conviene, lo que es coherente con las reformas a las leyes laborales. Faltaba el magisterio, pero no queda ahí, porque se trata de cambiar la base subjetiva de la educación: un maestro neoliberal, una escuela neoliberal, para producir individuos neoliberales.

Precariedad, incertidumbre, flexibilidad, individualidad, son los efectos buscados por esa reforma que denuncian los críticos como un error. Se trataba, desde un inicio, de destruir la base institucional del magisterio, de su plaza, de sus modos de articulación, de su vieja subjetividad corporativa, por una subjetividad emprendedora y responsable de sí.

Y así como el canon impide ver los efectos productivos de los programas en plural de la Reforma, no puede advertir más lejos, no puede y no quiere mirar los efectos y las producciones, calificarlos y entrever su desarrollo. Aun si es hipotético. Lo que hemos llamado la reconfiguración neoliberal del Sistema Educativo Nacional (González Villarreal, Rivera Ferreiro y Guerra Mendoza, 2017). Este proceso, todavía hipotético, pero en marcha, se caracterizaría por lo siguiente:

1. La sustitución de un régimen de control político-laboral del magisterio basado en el corporativismo, por otro sostenido en la subjetivación de la incertidumbre.
2. La producción de sujetos precarios, inseguros, flexibles y conformistas, no sólo en el magisterio, sino también en los estudiantes, a través de evaluaciones, programas de estudio, práctica docente, nuevos calendarios, escuelas de verano...
3. La concreción de un mercado de servicios y bonos educativos que transfiera progresivamente cada vez más recursos públicos a sectores privados.
4. La creciente introducción de mecanismos institucionales de financiamiento privado y familiar a la escuela pública, con el modelo de autonomía escolar y participación social.
5. La sustitución del modelo público-estatal de control educativo por otro de coordinación multisectorial; es decir, lo que va de la rectoría del Estado a la gobernanza educativa (González Villarreal, Rivera Ferreiro y Guerra Mendoza, 2017).

4. Discusión: entre la fuga y la complicidad

La Reforma Educativa de EPN es tan compleja, tiene tantas fases y tantos medios de acción, tantos objetos de intervención y tantos procedimientos y objetivos, que ha gestionado a las resistencias hasta convertirlas en una de sus partes constitutivas. Es duro decirlo, pero ha sido la función del canon crítico: ser un acicate para la auto-transformación de la reforma neoliberal. Parece insensato decirlo, exagerado, pero es cierto; el canon crítico y los reformadores se necesitan mutuamente. Unos realizan el diseño y la operación de las políticas, los otros su implementación. Al hacerlo, proporcionan información muy valiosa para volver más eficaz y eficiente el sistema. Ese es el pecado del canon: convertirse en acompañante molesto, pero eficiente, de la Reforma.

Así le sucede a este tipo de crítica funcional. El asunto no es criticar al poder porque haya concebido mal la reforma, porque podría haberla hecho mejor o porque empezó por el final; sino porque la problematización, los medios y la implementación de la Reforma, son coherentes con un diseño institucional y subjetivo indispensable para la reingeniería neoliberal de las instituciones educativas, de los niños, los maestros y los ciudadanos mexicanos.

Esa es la cuestión de fondo, la que los críticos oficiales no han querido ver. Es una Reforma Educativa, pues pretende transformar el sistema educativo en sus fundamentos institucionales y subjetivos para formar individuos neoliberales. Todos los programas de la Reforma apuntan a eso, desde la evaluación obligatoria y eterna, hasta los CIEN, la autonomía de gestión, el Nuevo Modelo Educativo y la autonomía curricular.

La insistencia en desmontar el canon crítico no es un problema académico; es una cuestión política. Tras muchos años, esfuerzos, muertes, heridos, despidos, desaparecidos en las movilizaciones contra la Reforma Educativa, se están generando las condiciones para un nuevo gobierno que se ha comprometido expresamente a cancelar la Reforma. ¿Qué significa eso? ¿Qué implica? ¿Por dónde se empieza? ¿Hasta dónde llegar?

En esta coyuntura, las diferencias interpretativas se observan de manera fundamental en el momento de definir las vías y alcances de la cancelación de la Reforma. Por ejemplo, si la ésta fue considerada parcial, que no se realizó o que está muerta; entonces, ¿qué pasará con los CIEN? ¿Qué con la autonomía de gestión? ¿Qué con el Nuevo Modelo Educativo? ¿Qué con el mercado que se ha formado alrededor de la escuela? ¿Qué con la calidad como máximo logro de aprendizaje? ¿Qué con una evaluación que no es punitiva, que es peor,

permanente, durante toda la vida del magisterio? Y así, ¿qué hacemos con los ensamblajes de la reforma, ¿qué con sus extensiones, incluso con sus auto-producciones?

Ya no se trata de si la evaluación es punitiva o peor que eso. A estas alturas es evidente que es una fábrica de incertidumbre, una estrategia para generar maestros responsables de sí mismos, desprovistos de solidaridad y formación colectiva; la cuestión es si remendamos la reforma neoliberal y la hacemos pasar como cancelación, o de plano iniciamos una revolución educativa, que trastoque los fundamentos corporativos del SEN, sin aceptar la reforma neoliberal, desmontando su lógica y cuestionando el qué, cómo, para qué y quién educar en nuestro tiempo.

Glosario de siglas y acrónimos

ACE: Alianza por la Calidad Educativa

BM: Banco Mundial

CIEN: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales

CINVESTAV: Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto

Politécnico Nacional

CNTE: Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

COLMEX: Colegio de México

EPN: Enrique Peña Nieto

FONE: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

IPN: Instituto Politécnico Nacional

NME: Nuevo Modelo Educativo

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

SEP: Secretaría de Educación Pública

SIGED: Sistema de Información y Gestión Educativa

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

Referencias

Aboites, H. (2013), "Implicaciones de la reforma de 2012 al Artículo 3o. Constitucional", *El Cotidiano* (179), pp.27-42.

Aboites, H. (31 de marzo, 2013), "El INEE y el fin de la Reforma Educativa", *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2018/03/31/opinion/011a2pol>

Aboites, H. (2018), "Confrontación o diálogo para transformar la educación en el 2012-2013", Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (comp.), *Análisis y perspectivas de la reforma educativa. Memorias y resoluciones*, julio, 2013, Boca del Río, México; Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, pp. 13-19.

Alatorre, D. (prod.), C. Lorey y J. Rulfo (dirección) (2012), *De panzazo* [cinta cinematográfica], México; La Media Luna.

Béjar, C. (2018), "La potencia material del lenguaje en la filosofía política de Gilles Deleuze y Félix Guattari", Gilles Deleuze. *Las políticas minoritarias*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras. Recuperado de https://www.academia.edu/36430020/La_potencia_material_del_lenguaje_en_la_filosof%C3%ADa_pol%C3%ADtica_de_Gilles_Deleuze_y_F%C3%A9lix_Guattari

Citino, R. (2004), *Blitzkrieg to Desert Storm: The Evolution of Operational Warfare [De guerra relámpago a tormenta del desierto: la evolución de la guerra operativa]*, Kansas, Estados Unidos de América; University Press of Kansas.

Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (2013), *Análisis y perspectivas de la Reforma Educativa. Memorias y resoluciones*, Boca del Río, México, Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, julio. Recuperado de <http://www.rebelion.org/docs/171157.pdf>

Coleman, J. (1968), "The Concept of Equality of Educational Opportunity", *Harvard Educational Review*, 38 (1), pp. 7-22.

Coalición Ciudadana por la Calidad de la Educación (2012), ¿Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil, México, Coalición Ciudadana por la Calidad de la Educación. Recuperado de <https://3sector.files.wordpress.com/2011/02/porlaeducacion2.pdf>

Comite Invisible (2017), *Ahora*, La Rioja, España, Pepitas de calabaza. Recuperado de https://libertad.fciencias.unam.mx/IMG/pdf/comite_invisible_ahora.pdf

Contreras, A. (2014), *Sentipensamientos. De la comunicación-desarrollo a la comunicación para el vivir bien*, Quito, Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar.

Desportes, V. (2007), *La guerre probable*, Francia, Economica.

Díaz, A. (25 de julio, 2016), “Pistas para analizar el modelo educativo 2016 y la propuesta curricular para la educación obligatoria 2016”, *Nexos*. Recuperado de <https://educacion.nexos.com.mx/?p=289>

Fuentes, M. (14 de marzo, 2017), *El modelo educativo de la mentira*, La Silla Rota. Recuperado de <https://lasillarota.com/opinion/columnas/nuevo-modelo-educativo-de-la-mentira/141470>

Gil Antón, M. (10 de septiembre, 2013), “La Reforma Educativa”, *Educación Futura*. Recuperado de <http://www.educacionfutura.org/la-reforma-educativa-manuel-gil-anton/>

Gil Antón, M. (5 de mayo, 2018), “¿Derogar la reforma educativa?”, *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/manuel-gil-anton/nacion/derogar-la-reforma-educativa>

Gobierno Federal (2013), “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Perfiles Educativos*, XXXV (140), pp. 184-194

Goche, F. (12 de febrero, 2014). En puerta, la verdadera Reforma Educativa”, *Contralínea*. Recuperado de <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2014/02/12/en-puerta-la-verdadera-reforma-educativa>

González, R.; L. Rivera y M. Guerra (2016), *Los poderes percutidos: el proceso legislativo de la reforma constitucional en educación: 2012-2013*, México, Universidad Pedagógica Nacional.

González, R.; L. Rivera y M. Guerra (2017), *Anatomía política de la Reforma Educativa*, México, Universidad Pedagógica Nacional.

Hanushek, E. (1979), “Conceptual and Empirical Issues in the Estimation of Educational Production Functions”, *The Journal of Human Resources*, 14 (3), pp. 351-388.

Hernández, L. (15 de enero, 2013), “Las mentiras sobre la reforma educativa”, *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2013/01/15/opinion/017a1pol>

Hernández, L. (2013), “La cal(am)idad educativa y la resistencia magisterial”, *El Cotidiano*, (179), pp. 5-25. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/325/32527012002.pdf>

Hernández, L. e I. Melgar (20 de diciembre, 2012), “Truena Elba Esther Gordillo; impugna la reforma educativa aprobada”, *Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/2012/12/20/nacional/875881>

Herrera, C. (17 de diciembre, 2012), “Peña Nieto busca privatizar, no mejorar la educación, advierte Sánchez Camacho”, *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2012/12/17/politica/007n1pol>

Igartúa, I. (9 de agosto, 2016), “La reforma educativa, el fracaso del sexenio: CNTE”, *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/450407/la-reforma-educativa-fracaso-del-sexenio-cnte>

Lakoff, G. (2007), *No pienses en un elefante*, Madrid, España, Editorial Complutense.

López, M. (2013), “Una reforma educativa contra los maestros y el derecho a la educación”, *El Cotidiano* (179), pp. 55-76. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/325/32527012005.pdf>

Montalvo, T. (11 de diciembre, 2012), “El sindicato magisterial se dice abierto a Reforma Educativa de Peña Nieto”, *Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/nacional/2012/12/11/el-sindicato-magisterial-se-dice-abierto-a-reforma-educativa-de-pena-nieto>

Notimex. (11 de diciembre, 2012), “La CNTE rechaza la reforma educativa propuesta por el gobierno federal”, *Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/nacional/2012/12/11/la-cnte-rechaza-la-reforma-educativa-propuesta-por-el-gobierno-federal>

Olivares, E. (17 de diciembre, 2012), “Critican que el plan oficial no se refiera a la equidad de instrucción”, *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2012/12/17/politica/007n2pol>

Ordorika, I. (24 de junio, 2015), “Reforma educativa: engaño, mito y fraude”, *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2015/06/24/opinion/018a1pol>

- Perales, J. (4 de mayo, 2017), "Consideran hundida a la reforma educativa", *El Diario de Ciudad Victoria*. Recuperado de <https://eldiariodevictoria.com/2017/05/04/consideran-hundida-la-reforma-educativa/>
- Pérez, M. (13 de diciembre, 2012), "¿Reforma educativa?", *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2012/12/13/opinion/023a1pol>
- Poy, L. (22 de diciembre, 2012a), "Simulación, el llamado de Gordillo a resistir; busca pactar para mantener el poder: CNTE", *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2012/12/22/politica/009n1pol>
- Poy, L. (23 de diciembre, 2012b), "Positiva, pero incompleta la reforma educativa: expertos", *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2012/12/23/politica/006n1pol>
- Redacción Tres Punto Cero (28 de abril, 2017), "Nuevo modelo educativo está condenado al fracaso; la reforma es un engaño, un mito y un fraude: académicos", *Revolución 3.0*. Recuperado de <https://revoluciontrespuntocero.mx/nuevo-modelo-educativo-esta-condenado-al-fracaso-la-reforma-es-un-engano-un-mito-y-un-fraude-academicos/>
- Sánchez, I. (2012), "¡De panzazo!: el documental que escandaliza a México", *América Economía*. Recuperado de <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/de-panzazo-el-documental-que-escandaliza-mexico>
- Secretaría de Educación Pública (2013), Censo.sep.gob, México, Secretaría de Educación Pública. Recuperado de <http://www.censo.sep.gob.mx>
- Sindicato Nacional de la Educación (2013), *Jornada Nacional por la Defensa de la Escuela Pública y sus Maestros*. Recuperado de <https://www.slideshare.net/RenunciaRodrigoMedina/jornada-nacional-defensa-escuela-pblicavobo2>
- Tilly, Ch. y L. Wood (2010), *Los movimientos sociales: 1768-2008- De sus orígenes a Facebook*, Barcelona, Crítica.

CAPÍTULO 7.

Etnografía escalar y ensamblajes cualitativos en la política educativa

BETZABÉ MÁRQUEZ ESCAMILLA Y EMANUEL RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ

Introducción

El presente capítulo reflexiona en torno a los cambios experimentados en la etnografía de la educación, a partir de la implementación de políticas en la materia que ya no están constreñidas por el andamiaje jurídico-político del Estado; pues su diseño, implementación y evaluación, están matizadas por una compleja red de actores con intereses divergentes que se mueven en diversos ámbitos del campo educativo, los cuales se expresan en múltiples escalas. Particularmente, nos interesa presentar un panorama histórico de los estudios etnográficos de los procesos educativos, para mostrar la forma en que ha cambiado la construcción de las problemáticas de estudio, pero sobre todo las maneras de abordarlas mediante diversas estrategias cualitativas en múltiples escenarios educativos donde se realiza trabajo de campo.

Para lograr lo anterior, recuperamos los estudios etnográficos que durante el siglo XX marcaron los senderos de investigación de la política educativa. En ese sentido, distinguimos dentro de este gran proceso, por un lado, las investigaciones del campo educativo que eran parte de aproximaciones cualitativas de carácter monográfico de comunidades bajo una perspectiva de la política constreñida al Estado-nación. Por otro lado, destacan los trabajos que a finales del siglo XX descentraron la política estatal y atendieron la vida cotidiana y las particularidades de la instrumentación de los programas educativos en diversos contextos sociales. Estas dos perspectivas de investigación sentaron la pauta para construir una estrategia metodológica que nos permitió analizar de manera integral

el diseño y aplicación de una política pública desde una perspectiva etnográfica; es decir, combinando los factores estructurales que surgen en su diseño e implementación por ser una acción dirigida desde el Estado, así como el estudio etnográfico denso de las prácticas e imaginarios que acontecen en las aulas donde se implementan. Finalmente, para mostrar la utilidad de la propuesta metodológica se aplicó al análisis y traducción de los sentidos que ha tomado la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en un caso concreto en nuestro país.

1. Los senderos de los estudios etnográficos de/en los procesos educativos en el siglo XX

Las primeras etnografías de los modelos educativos en México atendieron las políticas de aculturación y asimilación de los pueblos indígenas al Estado-nación aplicadas por la Secretaría de Educación Pública. Particularmente, durante el siglo XX²⁹ emergieron múltiples acciones gubernamentales de corte indigenista que pretendían lograr el modelo ideal de sociedad al cual aspiraban las elites que controlaban el Estado; la educación era “el medio que transformaría a la nación mexicana” (Dietz y Mateos, 2011: 65). En el plano educativo, estas acciones se apoyaron, principalmente, en la formación de profesores indígenas y en el diseño de planes y programas de estudio para llevar a cabo la implementación de esta política de asimilación cultural. De acuerdo con lo anterior, se pusieron en marcha algunos programas “prototipo”, dando pie a:

Innovadores proyectos educativos de alfabetización y educación bilingüe en el que, por primera vez y de forma consciente, se recurre a la lengua indígena como “lave” para la *castellanización* de los niños en escuela primaria, sustituyéndola luego por completo por la lengua española [a través del] modelo de bilingüismo de transición (Dietz y Mateos, 2011: 71).

El primer gran proyecto dentro del marco del indigenismo, en donde podemos encontrar una veta etnográfica aplicada a los procesos educativos, es el clásico estudio de antropología integral iniciado en 1917 por Manuel Gamio en el Valle de Teotihuacán. El objetivo de esta pionera investigación fue establecer una región sociocultural para estudiarla de una manera integral, combinando el análisis antropológico de la lengua, la cultura, la arqueología y las variaciones físicas y fenotípicas de los habitantes de dicha región. Este proyecto tuvo una fuerte vinculación con el campo educativo, pues para Gamio la escuela era un instrumento fundamental que permitiría lograr los objetivos del

naciente indigenismo mexicano, al asumirla como una “herramienta central del cambio cultural inducido, [que] debe trascender las funciones alfabetizadoras y castellanizadoras, para convertirse en una educación integral con criterio nacionalista y bases científicas” (González Apodaca, 2008: 35). No obstante, al igual que otros indigenistas de la época, consideraban la escuela como un elemento más dentro de sus estudios de comunidad, demeritándola como un espacio en donde se podría realizar etnografía y percibiéndola como un entorno de acción estatal (mediante la instalación de la llamada Escuela Regional), la cual permitiría la construcción de modelos aplicados a la castellanización y desarrollo de los pueblos en ésa y otras regiones (Calderón, 2011: 3).

La antropología aplicada vinculada a las políticas indigenistas matizó la práctica etnográfica en los proyectos de alfabetización. La investigación cualitativa mediante entrevistas, encuestas y, en menor medida, observación participante, respondía más al objetivo de realizar estudios de comunidad, a fin de analizar los principales procesos de incidencia y las resistencias al cambio sociocultural que se incentivaba en los pueblos indígenas de todo el país. En consecuencia, no se abordaban etnográficamente los entornos educativos de cambio lingüístico, sino que la documentación de las lenguas indígenas y los procesos educativos era un rubro más dentro de las monografías que realizaban los antropólogos como parte de sus estudios culturalistas. Un ejemplo de ello es la investigación realizada por Moisés Sáenz, quien en su estudio de Carapan, realizado en los años de 1932 y 1933, atendió puntualmente los entornos escolares de la subregión p’urhepecha de La Cañada de los once pueblos en Michoacán. Estas comunidades eran asimiladas por Sáenz como una especie de laboratorio de observación, que le permitieron describir de manera general la infraestructura de las instalaciones, la población escolar, las materias impartidas, los perfiles docentes, la dinámica escolar, los niveles de aprovechamiento escolar y un programa de reformas enfocado a promover el desarrollo e integración de los pueblos indígenas de esta región (Saézn, 1996).

A finales de los treinta y principios de los cuarenta, los estudios antropológicos del campo educativo empezaron a figurar con los trabajos de Swadesh y Lathrop, quienes encabezaron el llamado “Proyecto Tarasco”, cuyo objetivo era alfabetizar en lengua indígena a los niños que cursaban la primaria (Dietz y Mateos, 2011: 72-73). Estas investigaciones no utilizaron como tal el método etnográfico, sino que a través del estudio de la gramática del p’urhepecha fomentaron la capacitación de maestros para que aplicaran en su práctica docente estrategias bilingües, aunque privilegiaban la enseñanza del español. En el marco del indigenismo, otro estudio antropológico de los procesos edu-

29 Manuela Camus (2002) menciona que tiene su máximo auge entre 1920 y 1970.

cativos que tuvo un matiz diferente fue realizado por Alfonso Fabila con el pueblo yaqui, en 1938. Este trabajo no se desmarcó de los sesgos monográficos propios de la época, pues el análisis educativo fue parte de un estudio histórico y etnográfico para comprender esta comunidad en sus múltiples aspectos. No obstante, en las conclusiones “proponía que el Estado mexicano reconociera la autodeterminación de ‘la tribu yaqui’ y promoviera escuelas que no sólo transmitieran los conocimientos occidentales, sino también la lengua y la cultura de ese grupo” (De la Peña, 2008: 7).

Otro precursor de los estudios antropológicos de la educación bajo la perspectiva indigenista fue Julio De la Fuente. Este autor aplicó el estilo británico de hacer antropología, ya que siguiendo a su mentor Malinowski, prestó particular atención al trabajo de campo intensivo (De la Peña, 2008: 10-11) como estrategia para estudiar los entornos educativos indígenas mediante el método funcionalista. En otras palabras, concebía la escuela indígena como una institución social fundamental para propiciar el desarrollo de las comunidades. La tendencia a realizar estudios de comunidad impactó el análisis antropológico de las siguientes dos décadas (cincuenta y sesenta), pues los procesos educativos seguían siendo parte de las acciones implementadas desde el recién creado Instituto Nacional Indigenista (INI), pero ahora se reconfiguraban bajo la óptica de la instauración de regiones de refugio, las cuales servirían de polos de aculturación y serían el pilar de la nueva política indigenista que tenía en la figura de Aguirre Beltrán a su principal exponente.

A fines de la década de los cincuenta surgen dentro de la antropología social una serie de posturas críticas que comenzaban a cuestionar la política indigenista y su relación con la Antropología. A partir de este momento, la práctica antropológica y sus respectivas etnografías se caracterizaron “por adoptar una posición crítica con respecto a los paradigmas teórico-políticos que orientaban tanto las investigaciones de carácter indigenista, como las acciones del Estado hacia los pueblos indígenas” (Warman et. al., 1970). La impugnación al indigenismo integracionista y al paradigma culturalista diversificó el campo de estudio y los marcos teóricos en la investigación antropológica en México, sin que desde ese entonces hubiera una concepción teórica dominante; por el contrario, la polarización temática³⁰ tendría como base conceptual una variedad de enfoques que irán desde el marxismo, la teoría de la marginalidad, las críticas al desarrollo, hasta las emergentes perspectivas sociológicas.

30 Lo anterior dio apertura a nuevos campos de investigación, como los estudios de género, los movimientos sociales, las problemáticas urbanas, el análisis de la cultura popular, los debates sobre la democracia y la participación política, entre otros tantos más.

El quiebre político de la Antropología mexicana de los años setenta (García Mora y Medina, 1983) modificará radicalmente la forma como se hace etnografía de los procesos educativos, pues la cuestión indígena empezará a atenderse de cuatro diferentes maneras:

1. Asumiendo una perspectiva en donde el indígena es producto de una situación colonial que fomenta procesos de control cultural, cuyo máximo exponente será Guillermo Bonfil (1972).
2. Bajo una perspectiva etnomarxista en donde no existe un reconocimiento de los sistemas normativos indígenas ante la falta de democracia (Díaz-Polanco, 1985), estos trabajos se enfocarán más en criticar las acciones indigenistas y en atender los movimientos etnopolíticos que darán pie a las luchas por la autonomía.
3. Atendiendo los procesos de intermediación de los maestros indígenas y sus vínculos con el sindicalismo educativo, tanto oficialista como opositor; al respecto destaca el trabajo de María Eugenia Vargas (1994).
4. Realizando etnografía densa de la vida cotidiana para atender las prácticas que acontecían tanto en entornos urbanos como en rurales. Estos últimos, como lo veremos en las siguientes líneas, serán los que modificarán la forma de hacer etnografía de las políticas educativas.

Con la diversificación de los objetos de estudio de la Antropología mexicana, también hay una reconfiguración de las escalas de registro etnográfico. En el caso de los procesos educativos, esto se expresa en las investigaciones de los años ochenta y noventa que desbordaron y descentraron el análisis de las políticas impulsadas desde el Estado-nación, para enfocarse en la forma como se instrumentalizaban dichas acciones en la diversidad de contextos que imperan en nuestro país, así como en las particularidades de la vida cotidiana de cada entorno escolar. Ejemplo de este tipo de etnografías en el campo educativo son los análisis de Elsie Rockwell en torno a los usos magisteriales de la lengua escrita y la escuela rural (1992, 1996). Estas investigaciones combinaron una reconstrucción histórica de los ámbitos educativos del estado de Tlaxcala, con una etnografía densa de los principales actores vinculados con dichos entornos. También podemos mencionar la investigación de Antonia Candela (1997), quien mediante un estudio discursivo de las interacciones en el aula analiza la capacidad de los alumnos para participar en la construcción del conocimiento de ciencias en escuelas de educación básica. Asimismo, María Bertely (1998) realizó estudios etnográficos y etnohistóricos para abordar la escolarización entre los zapotecos de Yalalag, Oaxaca; los procesos identitarios y los contextos en los que acontecían las prácticas educativas. Finalmente, Enrique Hamel y Héctor Muñoz (1981)

estudiaron las lenguas indígenas en la escuela, utilizando una perspectiva sociolingüística y el método etnográfico para documentar las relaciones asimétricas que existen entre las lenguas y cómo se manifiestan en las interacciones en el aula.

Las etnografías de los entornos educativos indígenas arriba citadas desbordaron la centralidad del Estado y se enfocaron en documentar ampliamente los procesos educativos locales y regionales. Esas investigaciones fueron la base para reflexionar las reconfiguraciones metodológicas que requiere el análisis de las políticas educativas contemporáneas. Particularmente, sirvieron para establecer que cualquier acción gubernamental en la materia está matizada por el actuar de una compleja red de actores que muchas veces no está acotada al ámbito estatal, pues en su operación podemos encontrar la influencia de organismos transnacionales propios del contexto neoliberal, así como también las resistencias locales a las políticas y discursos que intentan mercantilizar y estandarizar la educación. Estos hechos van a replantear la etnografía de los procesos y las políticas educativas, como lo mostraremos a continuación.

2. Etnografía de las políticas educativas desde un enfoque multisituado y multiescalar

Hoy día existen herramientas metodológicas para analizar el desplazamiento y descenramiento del campo educativo, a partir de sus reconfiguraciones globales y la dinámica que adquieren las políticas estatales en los entornos escolares. Estas herramientas permiten describir el carácter específico de la reconfiguración de las dinámicas sociales contemporáneas al explorar ambientes que acontecen en múltiples espacios y escalas. Algunos debates en el campo de la antropología como en el caso de las etnografías multisituadas (Marcus, 2001), y los ensamblajes multiescalares (Savage, 2009) para la sociología, han avanzado en el estudio cualitativo de las configuraciones sociopolíticas emergentes, las cuales combinan entornos locales, instancias estatales y sus contrapartes transnacionales que no son fácilmente cuantificables.

Las improntas metodológicas arriba citadas son un buen punto de partida para medir las múltiples escalas de desplazamiento de los procesos educativos contemporáneos. Sin embargo, todavía siguen presentado algunos claroscuros al momento de buscar un análisis integral que logre vincular los datos obtenidos mediante el trabajo de campo en el aula, con el contexto social en el que se desarrollan los procesos (a nivel estatal o global). En otras palabras, el trabajo etnográfico de la instrumentación de las políticas

educativas influenciadas por las acciones de organismos transnacionales (es el caso de la incidencia promovida desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; el Banco Interamericano de Desarrollo; y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, por citar algunos), no ha logrado oscilar en un *continuum* entre el “adentro” y “afuera” del campo educativo en sus múltiples escalas, al atrapar empáticamente el sentido de los eventos y prácticas específicas de los actores que se desenvuelven en el aula o en los entornos comunitarios, al mismo tiempo que sitúa esos significados en contextos más amplios (Clifford, 1992: 152).

Ahora bien, es necesario reflexionar la forma en que se podría aterrizar el modelo de las etnografías multisituadas y los ensamblajes multiescalares al análisis de las políticas educativas, sin perder de vista la documentación cualitativa de los escenarios locales y su relación con los entornos globales. Como lo sostienen Shore y Wright (1997: 13-14), mediante el análisis cualitativo de las políticas públicas, “los antropólogos están en una posición única para comprender el funcionamiento de las múltiples y contradictorias intersecciones de las estructuras de poder locales, pero vinculados a sistemas globales”. Particularmente, mediante las etnografías de cualquier política estatal, es posible abstraer y documentar los entramados de relaciones entre la comunidad escolar, las organizaciones locales (*i.g.*, las sociedades de padres de familia o instancias religiosas), las instituciones de gobierno, los representantes de los organismos transnacionales y la iniciativa privada. Todos estos actores se articulan en una compleja red de actores que otorga sentido al campo educativo. Por tanto, en los múltiples espacios y ámbitos en los que se desagrega una política educativa, es posible efectuar la observación y documentación de los imaginarios, prácticas y relaciones, que cada uno de estos actores construye sobre los procesos de dicho campo.

La etnografía multisituada y multiescalar de las políticas públicas asume que las acciones gubernamentales reflejan los intercambios dialógicos entre los actores involucrados en la definición o implementación de una acción de gobierno (Agudo, 2009: 71). Aplicando este modelo al estudio de los procesos educativos, podemos establecer que las acciones estatales de este campo en México son, en primer lugar, una *forma particular de conocimiento*. Ante ellos, la etnografía de las políticas educativas tiene que interpretar cómo estas acciones tienen la facultad y el poder de servir de base para la construcción de representaciones y producciones de conocimientos “neutros” por parte de las comunidades de especialistas que diseñan los currículos, los contenidos y las estrategias pedagógicas que se aplican en una educación prescriptiva, como es el caso de la que se enfoca a los pueblos indígenas.

En segundo lugar, las políticas educativas en contextos pluriculturales contienen un *lenguaje de poder*; es decir, construyen un discurso y estilo de expresión en la investigación y en los documentos asociados a su aplicación, los cuales buscan establecer ciertos grados de aceptación y persuasión mediante “palabras clave” y “metáforas movilizadoras” que legitiman las narrativas asociadas a la “calidad de la educación”, “evaluación de conocimientos y docentes”, “aprovechamiento escolar”, “pertenencia a estándares internacionales”, entre otros.³¹ En este punto, la etnografía del campo educativo se enfoca en analizar el lenguaje, la retórica y los conceptos de los discursos, así como los documentos, reportes de resultados, diseño de procedimientos y demás huellas documentales del proceso educativo. Todos ellos representan las evidencias discursivas y textuales que sirven para analizar cómo y en qué medida las políticas de este campo ejercen diversas formas de poder al manipular o intentar generar y reproducir ciertas representaciones o significaciones en sus beneficiarios, los docentes y las burocracias estatales.

En tercer lugar, las políticas educativas también son una *forma de tecnología política (gubernamentalidad)*,³² pues buscan reformular un problema social y, por tanto, político mediante el lenguaje “neutral” de la ciencia y las metáforas académicas, a fin de legitimar un tipo de poder que actúa sobre y a través de la agencia y subjetividad de los individuos por medio de regímenes que estructuran el campo de decisiones y elecciones de los alumnos, profesores, autoridades y demás actores relacionados con el campo educativo. A pesar de esta visión estructural, las acciones gubernamentales en materia de educación también son producto de *la intermediación y la traducción entre diversos actores*. En cuarto nivel destaca que la política educativa tiene un entorno dinámico en el que se desenvuelven múltiples intermediarios y traductores, que interpretan modelos e ideas, a la par que capturan recursos significativos, sin seguir a pie juntillas lo establecido en los regímenes de poder vinculados a las acciones educativas implementadas desde el Estado.

31 En este punto, Agudo Sanchíz, retomando a Raymond Williams, establece: “«las palabras clave» [...] son a menudo palabras agradables, persuasivas, «políticamente correctas» o aceptablemente neutras acerca de las cuales todos estamos de acuerdo y las cuales todos usamos”. En consecuencia, “dichas palabras clave resultan exitosas en disputas dentro del ámbito de lo político (del cual forman parte las políticas) y atraen apoyo generalizado; podemos denominarlas «metáforas movilizadoras»” (Agudo, 2009: 71).

32 Según Foucault (1988, 2006) la normalización de subjetividades asume que el ejercicio del poder consiste en “conducir conductas” y en “arreglar las probabilidades” que tienen los sujetos, tanto en su vida pública como en la privada. Gobernar, en este sentido, es estructurar el posible campo de acción de los otros mediante la interiorización de las normas sociales que operan en los actos comunicativos, en la confirmación de identidades y en la aceptación del modo de producción.

Todos los elementos enunciados con anterioridad conforman un panorama de investigación más completo para abordar etnográficamente *el análisis del proceso de las políticas públicas*³³ de un ámbito estatal particular, al incorporar en su marco interpretativo tanto los procesos de intermediación y traducción de las narrativas expresadas por la multiplicidad de actores involucrados en el entorno educativo, como las relaciones de poder y los sistemas de valores que afectan las representaciones de los integrantes de las arenas “institucionales” y “académicas” de las políticas de este campo. En consecuencia, la etnografía multisituada y multiescalar de las políticas educativas presta mayor atención a las interacciones entre los funcionarios, profesionales y académicos vinculados por una acción estatal, y en menor medida atiende las relaciones que se presentan entre docentes y la comunidad escolar.

El enfoque etnográfico de la política pública contribuye al descentramiento de la gestión gubernamental, pues facilita el análisis de los diversos actores que conforman las instituciones” o las “comunidades epistémicas” que diseñan e implementan una estrategia educativa de corte estatal. No obstante, su aporte es menor a nivel de la documentación cualitativa de las interacciones cotidianas en los entornos escolares. A pesar de que retoma los procesos de traducción e intermediación, propuestos en la sociología de las asociaciones de Bruno Latour (2008), para dilucidar de qué forma y en qué medida las ideas rectoras de una política pública son socialmente producidas y legitimadas por sus beneficiarios. Con ello no logra documentar densamente las múltiples acciones y prácticas políticas producidas por complejas negociaciones, alianzas y contra-alianzas, que le dan forma y sentido a las acciones de los actores en sus espacios habituales. En consecuencia, es necesario complementar la etnografía contextual de la política pública con otra estrategia de investigación cualitativa; ése el caso de la etnografía en aula, pues tal enfoque sí atiende las interacciones de la vida cotidiana de los múltiples actores relacionados con el campo educativo.

El aula sigue siendo el principal espacio donde se desarrollan los procesos de enseñanza-aprendizaje, aunque obviamente influyen en ellos una serie de factores externos. Pero es difícil, si no imposible, llegar a conclusiones sobre cómo funciona cualquier proceso educativo sin estudiar con rigor los aprendizajes que se derivan, de manera central, de lo que ocurre en los salones de clase. Es el lugar donde se conjuntan diversos factores

33 Este proceso contempla las siguientes acciones: “cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas públicas” (Parsons, 2007: 32).

implicados en dichos procesos de enseñanza y aprendizaje: la selección y sistematización de contenidos de asignatura y lenguas, las experiencias de los profesores y alumnos en su práctica cotidiana, los conocimientos previos de los sujetos, los recursos materiales y simbólicos con los que se cuenta, etcétera.

Si bien no existe un consenso sobre el término de etnografía de aula, existen propuestas de investigación cualitativa que nos permiten articular los enfoques etnográficos y su “recorte de lo educativo” (Rockwell, 1980: 17) con relación al contexto social. Esto es, que al plantear relaciones entre lo educativo y lo social, ha predominado el acercamiento, mediante los valores de la sociedad en detrimento de relacionar lo que sucede en la escuela con la estructura social. Por ello, el problema metodológico de fondo de la investigación etnográfica es “cómo lograr una descripción de la escuela como institución articulada orgánicamente a la estructura de determinada formación social” (Rockwell, 1980: 18). Para lograr comprender esta complejidad, es necesario conjuntar las técnicas etnográficas de la interpretación de las dinámicas acontecidas en el aula, con los métodos de documentación de las políticas públicas arriba expuestos.

En resumen, los procesos educativos contemporáneos acontecen en espacios sociales multiescalares que pueden ser abordados a partir de los macroprocesos de corte estructural, por un lado, o por medio del actuar de sujetos, redes y organizaciones en espacios locales particulares, por otro. En cada una de estas escalas existen diversos mecanismos que regulan las jerarquías entre las estructuras de gobernabilidad, los andamiajes institucionales, los discursos y las prácticas de los sujetos. La complejidad de los entornos educativos en México no puede ser aprehendida de una vez y por completo, sino que debe ser analizada como un entramado de relaciones y espacios sociales que acontece en diferentes escalas y, por lo tanto, debe ser “ensamblada” mediante una integración de factores micro y macrosociales (Savage, 2009). Por ello, en nuestra reflexión apostamos por un ensamblaje de técnicas etnográficas (enfocadas al ciclo de la política pública a nivel estructural y a la dinámica del aula), las cuales nos permiten profundizar en la dinámica de las acciones educativas, sin perder de vista los contextos en los que se desarrollan los actores.

3. Etnografía multiescalar del currículo en contextos interculturales

Para mostrar la forma en que se puede ensamblar el estudio estructural de las políticas públicas del campo educativo, con un acercamiento etnográfico denso a los

entornos locales donde se pone en marcha, echaremos mano del análisis a profundidad de los procesos del diseño e implementación del currículo educativo destinado a la población indígena de México, en el marco de la Educación Intercultural Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública. En primer lugar, enfocaremos nuestra reflexión en los ámbitos de estudio macro de la política educativa, para dar cuenta de los elementos estructurales y los imaginarios que inciden en el diseño de los contenidos educativos y las orientaciones culturales que determinan dicha política. En segundo lugar, se presentará el papel que juegan los entramados de actores en la negociación de los sentidos y contenidos que matizan la aplicación de esa política en los entornos locales. El análisis ensamblado de estos dos niveles nos permitirá ubicar las traducciones que se le hacen al diseño e implementación del currículo de la educación intercultural, matizando con ello la política educativa destinada a los pueblos indígenas en México.

El estudio del currículo se ha abordado etnográficamente desde los años ochenta y noventa, a grandes rasgos, a partir de dos dimensiones: la primera se centra en los contenidos y en qué hacen los maestros con eso (métodos de instrucción, trayectorias de los docentes, principalmente); la segunda busca registrar y analizar los usos que se le asignan a este instrumento en la cotidianidad de la práctica docente. Metodológicamente, estas dimensiones se han enfocado en las interacciones entre maestros y alumnos en los salones de clase. No obstante, coincidimos con Rockwell y Apodaca (2016: 12) en que muchas veces este tipo de etnografía se “traslapa” con los estudios sociolingüísticos en lenguaje y cultura escrita en contextos escolares. Frida Díaz Barriga muestra que en la década de los noventa en México, el estudio cualitativo del currículo tuvo un importante auge; no obstante, la gran diversidad de significados en los modelos curriculares adoptados no se analizaba en su complejidad, debido al “desconocimiento de la forma en que se llevan a la práctica y de los cambios reales que propician” (Díaz Barriga, 2005: 57). Siguiendo lo planteado en el estudio antropológico de la política educativa a nivel estructural, podemos establecer que el desarrollo curricular forma parte de “innovaciones educativas” impulsadas desde el ámbito estatal, que también están relacionadas con “sendos programas de evaluación y financiamiento” que podemos ver reflejados en estándares, competencias y parámetros en los planes de estudio oficiales.

En el caso de la educación indígena, las políticas curriculares han utilizado otras metáforas movilizadoras para adaptar la política pública educativa. Es el caso de “currículo intercultural” y “bilingüe”, con el objetivo de hacer visible una determinada orientación

cultural, cuyos sentidos pueden oscilar o yuxtaponerse entre negar la diversidad, aceptarla como un problema, o valorarla positivamente. En lo que respecta al lenguaje de poder asociado a los programas de estudio, en primer lugar, debemos asumir la particularidad del actor Estado, como un parámetro de legitimidad de los contenidos plasmados en su diseño. No obstante, no podemos obviar la lucha de los pueblos indígenas para incorporar elementos socioculturalmente pertinentes que promueven una orientación pluricultural. Esta confrontación la podemos observar en diversos programas, proyectos, discursos e instituciones, en las que se han ido posicionando un “conjunto de objetivos, tales como la democratización, la multiculturalidad plural, el derecho indígena y el respeto a la diversidad; que originan los debates políticos y científicos acerca de las particularidades y la importancia de los pueblos originarios en la ingeniería de las naciones actuales” (Muñoz, 2004: 20). Sin embargo, los sentidos de las narrativas que se utilizan en las políticas educativas enfocadas a los pueblos indígenas han tomado la forma de significantes vacíos (Laclau, 1996). Nociones como interculturalidad y educación intercultural bilingüe (EIB) están siendo empleados frecuentemente en las narrativas de los programas de educación pública; pero en la instrumentación, su sentido está en disputa entre las visiones que impone el Estado y las que reconfiguran los propios pueblos en la práctica cotidiana.

El reformismo en la política educativa del Estado mexicano ha sido una constante. Gracias a esta práctica podemos observar la reconfiguración de los lenguajes de poder y las formas de conocimiento asociadas a la educación indígena oficial. Por ejemplo, con la Reforma Educativa de 1993 aparece la propuesta de la EIB, la cual sustituye la metáfora movilizadora anterior: “bilingüe bicultural”. La nueva metáfora (EIB) simula discursivamente una aceptación de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, pretendiendo, al menos en el papel, una igualdad en la consolidación de las lenguas indígenas y el español, así como la eliminación de la relación diglósica. En nuestro acercamiento etnográfico a esta política pública, una huella documental que evidencia esta narrativa de poder, es la que aparece en sus lineamientos oficiales de la siguiente manera:

Se entenderá por educación intercultural aquella que reconozca y atienda a la diversidad cultural y lingüística... Se entenderá la educación bilingüe como aquella que favorezca la adquisición, fortalecimiento, desarrollo y consolidación tanto de la lengua indígena como del español, y elimine la imposición de una lengua sobre otra (DGEI, 1999: 11-12).

El propio análisis textual de los documentos que componen la política educativa evidencia algunas paradojas en cuanto a su aceptación de la diversidad cultural a nivel

curricular. De manera particular, esto lo hemos observado revisando cómo han cambiado las textualidades y objetivos de los planes de estudio. En la base curricular de la Reforma del 1993 sólo se hace referencia a “lo indígena” en los programas de enseñanza de la asignatura “Español” y “Educación Cívica”. En la primera materia se menciona en el *Apartado del enfoque: reflexión sobre la lengua*, el siguiente propósito prioritario: “que los alumnos adviertan que en el español hablado en México se usan numerosos vocablos pertenecientes a las lenguas indígenas del país. A partir de esta comprobación, los alumnos reconocerán que la existencia plena de diversas lenguas indígenas es parte de la riqueza de la cultura nacional” (SEP, 1993: 21).

Las traducciones operativas a nivel de enseñanza de esta narrativa de aceptación de la diversidad cultural quedan reducidas al Programa de Español, a partir de Tercer Grado; y en la materia de Educación Cívica, de Quinto y Sexto Grado, cuyos contenidos hacen referencia a las lenguas indígenas dentro de los temas “México, un país pluriétnico y pluricultural”, y “México, un país con diversidad” (SEP, 1993: 136, 140). La paradoja que arroja la traducción de la reforma educativa en planes y programas concretos, a nivel del reconocimiento cultural, es que la inserción de algunos contenidos curriculares enfocados a la diversidad étnica no corresponde a la aplicación de una política intercultural en la educación.

Siguiendo con el estudio antropológico del diseño de la política educativa con enfoque intercultural, acotado a la configuración de su currículo, observamos una contradicción que surge a partir de la etnografía textual de los planes y programas de estudio para la Educación Básica, emanados de la Reforma de 1993, surgida por la emergencia *de facto* de dos programas: uno delineado para “toda la nación mexicana” –el currículo único y obligatorio para la educación básica–, en donde lo indígena se difumina entre los contenidos científicos y académicos que persiguen la formación primaria y secundaria; y otro que promueve los “lineamientos generales para la EIB de las niñas y los niños indígenas”. Desde la Dirección General de Educación Indígena, bajo una simulación discursiva, se establece “el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística”, mediante “un conjunto de normas y criterios tendientes a promover la generación de condiciones sociales, administrativas y pedagógicas, que garanticen el acceso, permanencia y logro educativos, conforme a los fines y propósitos educativos expresados en el marco filosófico nacional” (DGEI, 1999: 6).

Otro momento particular en el análisis textual de la política educativa aconteció un decenio después, con el cambio de gobierno en el año 2000. En este sexenio se puso en

marcha el Programa Nacional de Educación 2001- 2006, el cual contenía una crítica a la limitante que ha tenido el reconocimiento de la multiculturalidad por estar dirigido sólo a los niños indígenas, “cuando debería estar presente en todas las modalidades y tipos” (PNE, 2001: 63). Esta reformulación de la política educativa legitimó una serie de dispositivos destinados al control y regulación de la práctica docente, porque los forzó a adoptar, en primer lugar, enfoques de enseñanza, programas de estudio, modelos de evaluación, que pretendían evitar el rezago y deserción, así como promover una “calidad” (metáfora que vuelve a aparecer) en la educación. En segundo lugar, la nueva política educativa definió una Reforma con miras al año 2025, cuyos objetivos principales eran la “descentralización” de la educación, la “reestructuración” de la Secretaría de Educación Pública (SEP); la “reorganización” de la Dirección General de Evaluación con la creación de la Coordinación General de Educación Media Superior y del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE); y la “sistematización” de los esquemas de cooperación internacional (PNE, 2001: 91-93). Mediante estas narrativas “neutrales” la política educativa oficial ocultaba sus verdaderos fines: la neoliberalización de la educación.

Otra huella textual en el Programa Nacional de Educación que evidencia la forma en que la política educativa intenta convertirse en una base para la construcción de representaciones y producción de conocimientos, que debe ser recuperada por las comunidades de especialistas que diseñan el currículo y sus respectivos contenidos, son los *subprogramas sectoriales* en educación básica, media superior, superior y para la vida y el trabajo. Para el caso del nivel básico, la etnografía documental evidencia que se ha privilegiado el discurso de “la calidad educativa”, promoviendo una educación prescriptiva al grado que en la redacción destaca un listado de seis puntos del “deber ser” de la práctica docente y los conocimientos obligatorios que se trabajan en aula con el alumnado (PNE, 2001: 123). Además, un punto relevante en la interpretación de los objetivos, políticas, líneas de acción, metas y programas del currículo de la educación básica, es el relacionado con las políticas de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena y la política de educación intercultural para todos. En estas acciones se refleja también una forma particular de conocimiento impuesto desde el Estado (y sus comunidades de especialistas), pues se promueven cambios curriculares, entre los que destacan:

1. La incorporación de “la lengua indígena como asignatura en la EIB” (PNE, 2001: 134-136).
2. El diseño “para 2003, de una propuesta de enseñanza del español como segunda lengua y de las 10 principales lenguas indígenas como segunda lengua entre poblaciones en que se está perdiendo la lengua materna” (*ibid.*).

3. La incorporación “en 2004, y con base en los aportes de las organizaciones y grupos indígenas, de contenidos interculturales a las diversas asignaturas del currículo de educación primaria” (*ibid.*).

En las narrativas de cada uno de estos puntos es evidente la retórica multiculturalista asumida por los gobiernos emanados de la transición y entendida como una nueva fase del indigenismo mexicano (Hernández, Paz y Sierra, 2004).

La política educativa no se desarrolla en un vacío institucional, de ahí que existen otras leyes que afectan el sentido de sus contenidos y su instrumentación cotidiana. Esto nos obliga a revisar desde un enfoque multisituado, la forma en que el campo educativo fue modificado por la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, promulgada en 2003. Esta normatividad, como buen instrumento discursivo del poder, prescribió la modificación del Artículo 7º, Fracción IV de la *Ley General de Educación* (LGE), de la siguiente manera: “Promover, mediante la enseñanza, el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español” (LGE, 2003: 2). Para su instrumentación apostó por la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), sectorizado en la SEP, aunque posteriormente se suscribirá a la Secretaría de Cultura. Las contradicciones derivadas del componente “intercultural” (entendido como metáfora movilizadora) en la nueva ley están determinadas, por un lado, al establecer que la población escolar de nivel básico, según las definiciones programáticas de la ley, debe constituirse con base en un enfoque “intercultural”. No obstante, ello se contrapone cuando se revisa el componente bilingüe (entendido como una tecnología política), pues éste remite exclusivamente a la población indígena. En tal sentido, la política educativa construye dos tipos de estudiantado: los que “deben” ser interculturales, por un lado, y los que “necesitan” ser bilingües, por el otro.

Otro momento del reformismo educativo en el marco del neoindigenismo panista se experimentó con el surgimiento del Programa Nacional de Educación 2007-2012. Esta política educativa propuso la elaboración de programas diferenciados para los pueblos indígenas. A partir de este se impulsó una nueva Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), que se implementó durante el sexenio de 2006-2012. El análisis documental de esta propuesta revela la inexistencia de una propuesta integral y coherente para las necesidades de educación en contextos indígenas. La etnografía de la vida social de la nueva ley y su respectivo currículo muestran una reconfiguración de las

metáforas y palabras claves asociadas a la EIB, pues la demanda de los pueblos indígenas de implementar educación basada en sus lenguas queda reducida a la enseñanza oficial de una “lengua adicional”, cuya definición busca ser “neutral” para disuadir la complejidad de la composición pluricultural y plurilingüe de México. En este sentido, como lo señala Hamel (2011: s/f), “con la inclusión de una materia llamada «lengua adicional», que será una lengua originaria en el sistema de educación indígena, se abre un pequeño espacio, pero que no satisface las exigencias y necesidades de una verdadera EIB”.

Otra ventana de oportunidad para aplicar la etnografía documental en los nuevos diseños institucionales en los que derivó la RIEB, es su Plan de Estudios. En este documento existe un apartado especial dedicado a los *Marcos Curriculares para la Educación Indígena*, en donde se presenta “la concepción de la creación de los Marcos Curriculares para atender la diversidad” (DOF, 2011: 60-61). Esta modificación a la EIB contiene, por un lado, simulaciones discursivas que respaldan los derechos que tienen los pueblos indígenas en integrar tanto sus formas de enseñanza y aprendizaje, como los contenidos educativos referidos a sus culturas. Por otro, sobresale que este decreto impide el desarrollo de un currículo paralelo, pues suscribe una forma “única de currículo” como tecnología política que imposibilita adaptaciones curriculares para “la educación indígena y la niñez en situación de migración y en riesgo de rezago”. Finalmente, un dispositivo que regula la implementación de esta nueva ley lo constituyen los “Estándares Curriculares y aprendizajes esperados” (DOF, 2011: 85). Estos dispositivos de poder que se encuentran en las políticas públicas, regulan el campo de acción de los involucrados en el ámbito educativo mediante un Programa para la Evaluación de Alumnos de la OCDE (conocida como la prueba PISA, por sus siglas en inglés), los cuales no incluyen de ninguna manera las lenguas indígenas, pues se otorgan prioridad a los contenidos de Español y Segunda Lengua (Inglés).

Las evidencias textuales de la política educativa contemporánea que hemos revisado hasta este momento, muestran cómo las instancias internacionales están en consonancia con la dinámica educativa promovida desde el Estado mexicano, pues tanto en las reformas educativas como en sus formatos de evaluación internacional, únicamente existe un reconocimiento discursivo a la pluriculturalidad (mediante distintas metáforas movilizadoras y palabras claves), pero nunca se instrumentaliza la articulación entre culturas, lenguas y contenidos desde la perspectiva de los propios pueblos (posibilitando la emergencia autónoma de currículos indígenas); ello sin contar los carentes procesos de formación docente y el seguimiento a su aplicación en los salones de clase. No obstante, como lo

veremos a continuación, los diseños institucionales no se aplican como “camisas de fuerza” en las localidades indígenas, pues éstas realizan procesos de intermediación y traducción que le imprimen un sentido diferenciado a la política educativa estatal.

Los pueblos indígenas, sobre todo a partir de la década de los noventa, han participado con cada vez más injerencia en el rumbo que debe tomar la educación escolarizada tanto en los debates como en la implementación de políticas públicas a nivel local. Dentro de sus demandas, la educación aparece como un derecho al reconocimiento no sólo de la diferencia y la diversidad, sino de los conocimientos que potencian sus culturas y lenguas para integrarlos al currículo y a la escuela. Como lo evidenciaremos en las siguientes líneas, las traducciones e intermediaciones de las políticas educativas nacionales por parte de los pueblos indígenas generan una amplia gama de posibilidades que van desde diálogos con el Estado, hasta el reclamo de la autonomía en la educación desde sus propias perspectivas y formas culturales. A partir del estudio de un caso exitoso de diálogos con el Estado y de traducción de una política educativa en torno a un currículo propio (proyecto escolar *T'arhexperakua*, desarrollado por las comunidades p'urhepechas de San Isidro y Uringuitiro), mostraremos cómo se configuran las relaciones de colaboración o las iniciativas del trabajo curricular, así como cuáles son las interacciones que tienen los sujetos con el material y cómo sucede la apropiación y construcción de significado entre maestros y alumnos en los salones de clase. Todo ello con la intención de mostrar mediante una etnografía de aula que las políticas educativas nacionales y globales están matizadas por las reconfiguraciones que construyen los sujetos que son destinatarios (pero también traductores) en el ámbito local.

El proyecto escolar *T'arhexperakua* fue iniciado por los docentes, quienes mediados de los años noventa decidieron arrancar con la alfabetización y la enseñanza de todos los contenidos curriculares en lengua p'urhepecha como una manera de atacar el alto nivel de deserción escolar y con la idea también de mejorar las condiciones de aprendizaje de los alumnos (desde la reparación de la escuela hasta el nivel formativo/pedagógico). Un elemento interesante en la reconstrucción del comienzo que realizó uno de los maestros fundadores, parte de la relación de los profesores con la Secretaría/Estado y las implicaciones que tienen la modificación curricular y las reformas en educación, como ilustra el siguiente testimonio:

Y bueno, en el 91-92 viene el cambio de... programas, de la reforma, de la movilización educativa y todo eso, pues, eso nos movió el tapete, ¡chin! Siempre cualquier reforma así como que incomoda y como que molesta y como que le buscas y en ese entonces ahí empezamos

a buscar alternativas de trabajo con los compas y ya teníamos el colectivo (...) Entonces, empiezo a trabajar y digo: “oye! y ¿por qué no consideramos la lengua?, pus somos maestros indígenas”. Era mi fundamento, “maestros indígenas y tenemos que usar la lengua”; tonces para los ingresos empezamos a aplicar los exámenes, en dos lenguas, p’urhepecha y español, y entonces era un esfuerzo y hacer todo, todo, la toma de decisiones, intervenir, para que se valorara el cincuenta y cincuenta (...) y luego viene el profe Valente, él trabajaba en la DGEI y tenía mucha experiencia en capacitar gente, hacer materiales y todo eso; entonces llega a la escuela y dice si no nos gustaría trabajar, él fue el primero que nos empezó a hablar de proyecto, como en un plan piloto y nos arrancó, nos despertó; de hecho, ya nosotros ya teníamos pues pensado en algo diferente, bueno ps aquí está, ¿no? se conjuntaron las ideas y así iniciamos este proyecto que hasta hoy todavía estamos... pregonando, ¿no? nunca pensamos que fuera tan complejo y que diera tanta satisfacción (profesor de San Isidro, 2015).

En ese momento se tomaron algunos acuerdos en el Colegio de Profesores de la escuela Miguel Hidalgo de San Isidro. En el año escolar 1995/1996, los tres maestros fundadores del proyecto escolar, el director y dos profesores experimentados más, se hicieron cargo de los tres grupos de Primer Grado para iniciar la nueva forma de trabajo, reconfigurando las directrices impuestas por la SEP. Con el paso del tiempo, estas modificaciones impactaron hasta el Sexto Grado. Todos los profesores se comprometieron a aplicar el nuevo programa y llevar a su grupo durante todos los grados de la primaria. Así, fue posible implementar una traducción educativa que derivaría en un proyecto de currículo propio que impactaría a toda la escuela en el transcurso de seis años. Los tres maestros fundadores planearon en conjunto sus clases y elaboraron una gran cantidad de material didáctico para cada año. Asesoraron a los maestros que los seguían y les pasaban año tras año sus materiales y sus experiencias. La escuela Lic. Benito Juárez de Uringuitiro se integró en el año escolar 1996/1997 al proyecto escolar.

Adecuamos nosotros el plan del gobierno federal a nuestro ritmo de trabajo, nosotros vamos al plan del estándar, y así fue cuando iniciamos buscando estrategias, no hay una receta para este proyecto, ¿no? Hemos rescatando, rescatando; bueno buscando, rescatando palabras que se utilizaban antes y realmente sí, ver a los alumnos que les gusta asistir a la escuela porque es en su lengua; pero también no dejamos, ya buen tiempo que estamos trabajando en el p’urhepecha y el español; lo hacíamos nada más escrito, redactaban bien los niños y ya luego (...) vimos la necesidad que hacía falta la oralidad, la lectura y eso es lo que ahorita todavía está en proceso de mejorar, algo muy, muy difícil (...) por eso no hay una receta de este proyecto porque si hubiera ya un plan hecho, fuéramos siguiendo nada más y estamos abriendo camino, eii, como hacer una autopista con este trabajo ahí (Profesor de Uringuitiro, 2016).

Un ejemplo de las adaptaciones de la EIB oficial al proyecto educativo indígena local se documentó gracias a la etnografía de aula, pues a través de esta metodología pudimos

dar cuenta de la creación y desarrollo del contenido “*Juchari ireta ka Juchari ich’eri*” (“nuestra comunidad y su territorio”) en lengua p’urhepecha, el cual corresponde a una unidad más amplia que si bien se relaciona con contenidos oficiales de asignatura como geografía e historia, ha sido traducido y desarrollado como contenido propio y ahora es parte de las Unidades Temáticas P’urhepechas. Este contenido está vinculado a la adquisición y desarrollo de competencias en lengua, a las asignaturas y a la cultura p’urhepecha. Tales competencias se pueden identificar más claramente a nivel de los planes y programas oficiales del nivel primaria. No obstante, en la aplicación aparece una traducción que establece las maneras en que los interactuantes construyen los sentidos relacionados a su territorio, que desborda la definición geográfica y las visiones historiográficas oficiales, pues la adaptación de los profesores p’urhepechas se relaciona con la organización del espacio, sus fronteras, sentidos de pertenencia, normatividad y trabajo.

La etnografía en aula no sólo mostró la reconfiguración de los contenidos oficiales, sino que también evidenció la puesta en práctica de la noción “*Juchari ireta ka Juchari ich’eri*” como un elemento pedagógico que nos permite hablar, por una parte, de la selección y desarrollo de la que se valen los profesores para la enseñanza de lengua p’urhepecha (por ejemplo, a través de la ubicación espacial en un mapa) y cómo éstos emplean, para llevarlo a cabo, diversas categorías conceptuales relacionadas al territorio desde la perspectiva indígena, lo que tiene implicaciones sociales importantes en cuanto a la conceptualización y representación del territorio comunal. Por otra parte, hablar de y sobre el espacio contribuye al desarrollo de esta noción abstracta, y por ello requiere de mayor profundización y consolidación; en este caso advertimos que en la escuela se configura a partir de un mapa, del trabajo colectivo, de los vecinos, etcétera. Esto apunta a la sistematización de los contenidos y a implicaciones académicas o cognitivas propuestas a partir de actividades específicas (ubicación, representación, categorías desde el p’urhe).

Ejemplos como el anterior han sido observados en la traducción y desarrollo de contenidos propios de otras materias. Todos ellos forman parte del proceso de construcción de currículo propio del proyecto T’arhexperakua. Vale decir que estas acciones de ruptura, que significaron el inicio del nuevo proyecto escolar, consistieron en una mutación de la lengua de instrucción, no en un cambio curricular en sí. No obstante, nunca han pensado siquiera en abandonar el sistema público de educación indígena, como ocurrió con algunos otros grupos de maestros y comunidades que formaron sus propias escuelas fuera del sistema oficial. Y debido a la cerrazón del gobierno federal de no permitir e impulsar la

creación de currículos propios para la educación indígena, por lo menos hasta principios del 2019, el Plan de Estudios de Primaria de la SEP se ubica en el centro desde un inicio y hasta la fecha. Les costó años a los docentes tomar cierta distancia del currículo oficial, de concebir y luego elaborar los instrumentos propios. De este modo surgió un modelo muy particular de currículo, diseñado y adaptado a las necesidades específicas de las escuelas y probado incesantemente en la práctica.

Los matices adquiridos por la política oficial enfocada a la EIB en su instrumentación cotidiana, muestra la relevancia de articular los análisis estructurales con el estudio de las prácticas y traducciones realizadas por sus destinatarios en el aula. Particularmente, al enfocarnos en la forma en cómo se disputan los contenidos, competencias y estrategias docentes del currículo de educación básica, adaptado y reconfigurado por los pueblos indígenas, se evidencia que tanto este elemento del proceso educativo como sus contrapartes procedimentales, están vinculados a conceptos como vida cotidiana, prácticas educativas y realidades, que “reivindican lo que acontece en el ámbito educativo, en particular en el aula [pero que también] lo considera vinculado al proyecto educativo de un sistema o una institución escolar” (Díaz Barriga, 2003: 1).

Glosario de siglas y acrónimos

EIB: Educación Intercultural Bilingüe

UNESCO: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

DGEI: Dirección General de Educación Indígena

SEP: Secretaría de Educación Pública

PNE: Programa Nacional de Educación

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

LGE: Ley General de Educación

INALI: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

RIEB: Reforma Integral de la Educación Básica

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PISA: *Programme for International Student Assessment*

Referencias

Agudo, A. (2009), “Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas”, *Estudios Sociológicos*, XXVII (79).

Bertely, M. (1998), “Educación indígena del siglo XX en México”, Pablo Latapí Sarre (ed.), *Un siglo de educación en México* tomo II, México, CONACULTA, FCE.

Bonfil, G. (1972), “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”, *Anales de Antropología*, IX, pp.105-124.

Calderón, M. (2011), “Historias rurales y construcción del Estado social, México y Estados Unidos”, *Memorias del XI Congreso Nacional de Investigación Educativa*. México, COMIE, UANL, UNAM.

Camus, M. (2002), *Ser indígena en Ciudad de Guatemala*, Guatemala, FLACSO.

Candela, A. (1997), *La necesidad de entender, explicar y argumentar. Los alumnos de primaria en la actividad experimental*. Tesis de Doctorado, México, CINVESTAV; Departamento de Investigaciones Educativas.

Clifford, J. (1992), “Sobre la autoridad etnográfica”, James Clifford Geertz et al., *El surgimiento de la antropología posmoderna*, Barcelona, Gedisa.

Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), (2004), *Experiencias innovadoras en educación intercultural*, vol. 1, México, SEP-CGEIB.

De la Peña, G. (2008), “La antropología social y cultural en México”, *Memorias del seminario “Anthropology in Europe”*, Madrid.

Díaz-Barriga, F. (2005), “Desarrollo del currículo e innovación: modelos e investigación en los noventa”, *Perfiles Educativos*, pp.57- 84.

Díaz-Barriga, Á. (2003), “Currículum. Tensiones conceptuales y prácticas”, *Revista Electrónica de Investigación y Educativa*, 2 (5), pp. 1-13.

Díaz-Polanco, H. (1985), *La cuestión étnico nacional*, México, Fontamara.

Dietz, G. y L. Mateos. (2011), *Interculturalidad y educación intercultural en México: un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), SEP.

Dirección General de Educación Indígena (DGEIB) (1999), *Lineamientos generales para la educación intercultural bilingüe*, México, SEP.

Foucault, M. (1988), “El sujeto y el poder”, *Revista Mexicana de Sociología*, 3 (50), pp. 3-20.

García-Mora, C. y A. Medina. (1983), *La quiebra política de la antropología social en México. La impugnación*, México, UNAM.

González, E. (2008), “Los profesionistas indios en la educación intercultural. Etnicidad, intermediación y escuela en el territorio mixe”, México, UAM-I-Juan Pablos. Hamel, Rainer Enrique (2011) Conferencia presentada en CIESAS, México, mayo.

Hamel, E. y H. Muñoz. (1981), “Bilingüismo, educación indígena y conciencia lingüística en comunidades otomíes del Valle del Mezquital, México”, *Estudios Filológicos*, 16, pp. 127-162.

Hernández, R.; P. Sarela y M. Sierra. (2004), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, CIESAS.

Laclau, E. (1996), *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel.

Latour, B. (2008), *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*, Buenos Aires, Manantial.

Ley General de Educación (2003), en *Diario Oficial de la Federación*, México.

Marcus, G. (2001), “Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal”, *Alteridades*, 11 (22).

Muñoz, H. (2004), “Educación escolar indígena en México: la vía oficial de la interculturalidad”, *Escritos_Revista del Centro de Ciencias del Lenguaje*, 29.

Parsons, W. (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Plan de Estudios (2011), *Educación Básica. Primaria*, México, Secretaría de Educación Pública.

Programa Nacional de Educación (2001), México, Secretaría de Educación Pública.

Reforma Integral de Educación Básica (RIEB) (2011), *Asignatura de Educación Artística*, México, Secretaría de Educación Pública. Recuperado de <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/index.php?act=curriculoNal>

Rockwell, E. (1980), “Etnografía y teoría en la investigación educativa”, *Revista Dialogando*, México, Red Escolar Latinoamericana de Investigaciones Cualitativas de la Realidad Escolar.

Rockwell, E. (1992), “Los usos magisteriales de la lengua escrita”, *Revista Nueva Antropología*, 12 (42).

Rockwell, E. (1996), “Claves para la apropiación: escolarización rural en México”, B. Leviston et al. (eds.), *The Cultural Production of the Educated Person. Critical Ethnographies of Schooling and Local Practice*.

Rockwell, E. y E. González (2016), “Antropología de los procesos educativos en México 1995-2009”, *Cuadernos del Sur. Revista de Ciencias Sociales*.

Sáenz, M. (1992), *Carapan*, Michoacán, CREFAL, OEA.

Savage, M. (2009), “Contemporary Sociology and the Challenge of Descriptive Assemblage”, *European Journal of Social Theory*, 1 (12).

Secretaría de Educación Pública, SEP (1993), *Plan y programas de estudio. Educación Básica. Primaria*, México, SEP.

Shore, C. y S. Wright (1997), “Policy: A New Field of Anthropology”, Shore, C. y S. Wright (eds.), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, Londres y Nueva York, Routledge.

Vargas, M. (1994), *Educación e ideología. Constitución de una categoría de intermediarios en la comunicación interétnica. El caso de los maestros bilingües tarascos*, México, CIESAS.

Warman, A. et al. (1970), *De eso que llaman antropología mexicana*, México, Editorial Nuestro Tiempo.

Glosario de siglas y acrónimos

ACE: Alianza por la Calidad de la Educación
AMLO: Andrés Manuel López Obrador
ANMEB: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CEMABE: Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Baja y Especial
CEPAL: Comisión Económica para América Latina
CESE: Comisión de Educación del Sector Empresarial
CIDE: Centro de Investigación para el Desarrollo Económico
CIEN: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CINVESTAV: Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
CM: Carrera Magisterial
CNAPD: Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes
CNTE: Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
CNUN: Comisión Nacional Única Negociadora
COLMEX: Colegio de México
CONALTE: Consejo Nacional Técnico de la Educación
CONAPASE: Consejo Nacional de Participación Social en la Educación
CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONSCEE: Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación
COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana

CPS: *Country Partnership Strategy*
DGDGE: Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa
DGEI: Dirección General de Educación Indígena
DOF: Diario Oficial de la Federación
EIB: Educación intercultural Bilingüe
ENLACE: Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares
EPN: Enrique Peña Nieto
ESIA: Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura
EUA: Estados Unidos de América
EXCALE: Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos
ExEB: Empresarios por la Educación Básica
EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FONE: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
GATs: *General Agreement on Trade in Services*
GBM: Grupo Banco Mundial
GERM: *Global Education Reform Movement*
GSEA: *Globally Structured Educational*
IDEA: Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas
IEEPO: Instituto Estatal de Educación de Oaxaca
IIPE: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad
INALI: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

IPN: Instituto Politécnico Nacional
LGE: Ley General de Educación
LGSPD: Ley General del Servicio Profesional Docente
LIE: Ley de Infraestructura Educativa
LINEE: Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa
MP: Mexicanos Primero
NEM: Nuevo Modelo Educativo
NGP: Nueva Gerencia Pública
NLSAs: *National Large-Scale Assessments*
NME: Nuevo Modelo Educativo
OCDE: Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
OESC: Organizaciones Empresariales de la Sociedad Civil
OIT: Organización Internacional de Trabajo
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
PAN: Partido Acción Nacional
PCC: Primera Cumbre Ciudadana para Construir un México Pacífico y Justo
PEC: Programa de Escuelas de Calidad
PEEARE: Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo
PETC: Programa de Escuelas a Tiempo Completo
PISA: *Programme for International Student Assessment*
PLANEA: Plan Nacional para la Evaluación de Aprendizajes

PNCM: Programa Nacional de Carrera Magisterial
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PNE: Programa Nacional de Educación
PPI: Perfiles, Parámetros e Indicadores
PRD: Partido Revolucionario Democrático
PRE: Programa de la Reforma Educativa
PSE: Programa Sectorial de Educación
PT: Partido del Trabajo
PTEO: Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca
RdC: Rendición de Cuentas
RE2013: Reforma educativa mexicana de 2013
RIEB: Reforma Integral a la Educación Básica
SABER: *Teachers: Systems Approach for Better Education Results*
SAWA: *Achool Autonomy with Accountability*
SBM: Sistema Básico de Mejora
SEGOB: Secretaría de Gobernación
SEN: Sistema Educativo Nacional
SEP: Secretaria de Educación Pública
SIGED: Sistema de Información y Gestión Educativa
SME: Sindicato Mexicano de Electricistas
SNEE: Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPD: Servicio Profesional Docente

TALIS: *Teaching and Learning International Survey*
TBA: *Test-Based Accountability*
UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO: *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*
UNETE: Unión de Empresarios para la Tecnología en la Educación, A.C.
UNICEF: *United Nations Children 's Fund*
UNPF: Unión Nacional de Padres de Familia

Equipo académico

Cecilia Peraza Sanginés es doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona con especialidad en educación y cultura; actualmente es profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Estudios Sociológicos, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde realizó sus estudios de licenciatura. Tiene experiencia profesional en diversos campos vinculados con instituciones sociales y educativas en México y el Estado español. Sus principales temas de investigación se enmarcan en los ámbitos de la educación para la ciudadanía global, la educación en valores, los estudios de género y co-educación, la formación profesional y técnica, el cambio en las instituciones de educación superior, la gestión de conflictos en el ámbito escolar y la política educativa. A la fecha ha sido responsable de dos proyectos de investigación financiados (PAPIIT IA 303217/IA 303619, DGAPA-UNAM) sobre la reforma educativa global que se enmarcan en un proyecto multi-escala para la comparativa internacional en siete países. Actualmente coordina el Grupo de Análisis de la Política Educativa (<http://investigacion.politicas.unam.mx/gaped>).

Correo: cecilia.peraza@politicas.unam.mx





Ricardo Betancourt López es licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Durante dos años fue becario del Programa de Apoyo para la Investigación y la Innovación Tecnológica (PAPIIT IA 303217) en el proyecto de investigación educativa coordinado por la Dra. Cecilia Peraza Sanginés. Tiene experiencia en estudios de consultoría universitaria centrados en temas de sustentabilidad. Actualmente colabora en el Centro de Estudios Transdisciplinarios para la Sustentabilidad (CENTRUS) de la Universidad Iberoamericana (IBERO). Correo: ricardo.betancourt@politicas.unam.mx



Nayely Martínez Cuervo es licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha especializado en Derechos Humanos y Educación para la Paz por el Instituto Politécnico Nacional y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Durante dos años fue becaria del Programa de Apoyo para la Investigación y la Innovación Tecnológica (PAPIIT IA 303217) en el proyecto de investigación educativa coordinado por la Dra. Cecilia Peraza Sanginés. Tiene experiencia en estudios de consultoría universitaria y gestión educativa. Correo: nayely.martinez@politicas.unam.mx



Mauro Jarquín Ramírez es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Durante un año fue becario del PAPIIT IA 303217 Maestrante del Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Coautor del libro “Historia y Balance de la Ciencia Política en México”, editado por Fernando Barrientos. Colaborador del diario La Jornada. Temas de investigación: política educativa, think tanks e historia empresarial. Correo: jarquinmauro@gmail.com

Rosa García Chediak es profesora de la FCPyS-UNAM, adscrita al Centro de Estudios Latinoamericanos. Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Santiago de Compostela (España). Desarrolla en la actualidad el proyecto de investigación “Intersectorialidad en políticas públicas: experiencias de México y Ecuador en torno a los servicios educativos”. Ha impartido docencia a nivel de grado y posgrado en diversas universidades, así como varios Cursos de Actualización para profesores sobre las reformas de políticas públicas más significativas para Cuba en los últimos diez años. Correo: rosa.garche@gmail.com



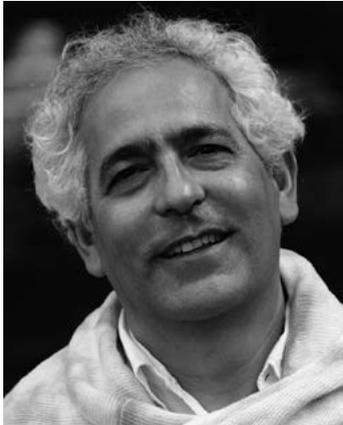
Robert González García es doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Trabajó como investigador y profesor en la UAB en distintos periodos, durante 10 años. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI nivel 1) y Profesor-Investigador de Tiempo Completo en el Área de Ciencia Política y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Ha participado en diversos institutos, cuerpos y grupos de investigación, destacando su colaboración con el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la UAB y con el Centro de Estudios de Movimientos Sociales (CEMS) de la Universitat Pompeu Fabra (UPF, Barcelona). Actualmente es miembro del Cuerpo Académico Consolidado de Estudios Políticos Comparados y sus líneas de investigación son la participación ciudadana, las políticas públicas, la juventud y los movimientos sociales. Correo: rgonza67@gmail.com





Carlos Ímaz Gispert es doctor en educación por la Universidad de Stanford; actualmente es profesor de tiempo completo titular B, adscrito al Centro de Estudios Sociológicos, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde realizó sus estudios de licenciatura. Sus principales temas de investigación incluyen la política educativa en México y la importancia del sujeto reflexivo para el entendimiento de los fenómenos sociales.

Correo: carlis59@yahoo.com.mx



Roberto González Villarreal. Estudió economía en el ITESM-Monterrey; maestro y doctor en economía por la UNAM. Profesor-investigador del Doctorado en Política de los Procesos Socioeducativos de la Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Red Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales. Sus libros más recientes son: *Historia de la desaparición. Nacimiento de una tecnología represiva* (2012); *El acontecimiento #YoSoy132. Crónicas de la multitud* (2013); *La gestión de la violencia escolar* (2014) coordinado con Lucía Rivera; *Ayotzinapa, la rabia y la esperanza* (2015); *Foucault no fue a los baños de Ecuador* (2018).

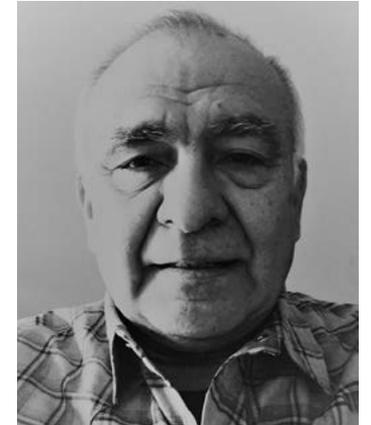
Correo: robertogonzalezvillarreal@gmail.com

Lucía Rivera Ferreiro. Es doctora en Pedagogía por la UNAM. Profesora del Doctorado en Política de los Procesos Socioeducativos, Maestría en Desarrollo Educativo y Licenciatura en Administración Educativa en la Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Red Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales. Publicaciones recientes: Coordinadora del libro *Asesores técnico-pedagógicos. Polifuncionalidad, legitimidad e idoneidad* (UPN, 2018). Autora del capítulo “Maestros despedidos. Breve recuento de los daños y las resistencias”, publicado en el libro *Resistencias y alternativas. Relación histórico-política de movimientos sociales en educación* (2017), coordinado por Roberto González Villarreal y Guadalupe Olivier.

Correo: lrivera.upn@gmail.com

Marcelino Guerra Mendoza. Licenciado en Psicología Social por la UNAM y maestro en Política Pública Comparada por la FLACSO, sede México. Profesor de la maestría en Desarrollo Educativo y la Licenciatura en Administración Educativa de la UPN. Publicaciones recientes: Capítulo “Guerra en el territorio educativo y comunidades en resistencia”, en coautoría con Roberto González Villarreal, publicado en el libro *Resistencias y alternativas. Relación histórico-política de movimientos sociales en educación* (2017), editado por la Red Mexicana de Estudios sobre Movimientos Sociales y la UAM.

Correo: mguerrmendoza@gmail.com





Emmanuel Rodríguez Domínguez es Doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Se desempeña como Profesor-Investigador de Tiempo Completo en el Centro de Estudios Antropológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). También ha sido docente en la Escuela Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad de Guanajuato. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores, con el Nivel I, y ha participado como investigador en proyectos sobre el estudio de la cultura política y la participación ciudadana en México, financiados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). En el año 2014 recibió la medalla “Dr. Salvador Nava” de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), por la mejor tesis de doctorado en estudios político-electorales. Es autor de más de treinta artículos académicos sobre la cultura, el poder y la ciudadanía, así como coordinador de los libros: *Continuidades, rupturas y regresiones: contradicciones y paradojas de la democracia mexicana* y *El momento que vivimos en la democracia mexicana. Procesos locales y nacionales a partir de las elecciones de 2015*. Entre sus líneas de investigación destacan la antropología de las políticas públicas en contextos indígenas; el estudio subnacional de las redes de poder y la participación política; así como el desarrollo de nuevos enfoques de investigación etnográfica en los procesos sociopolíticos contemporáneos. Correo: manu.rodriguez@politicas.unam.mx

Betzabé Márquez Escamilla es candidata a doctora en Ciencias Antropológicas en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Maestra en Ciencias Antropológicas y Licenciada en Antropología Social por la misma casa de estudios. Sus líneas de investigación son: educación intercultural bilingüe, desarrollo y diseño curricular, etnografía de aula y procesos socioculturales vinculados a la educación en México. Ha participado como investigadora asociada en proyectos de investigación financiados por CONACyT y Fundación Ford que han contribuido al desarrollo de programas interculturales y bilingües en la meseta p’urhepecha en Michoacán. Además, ha formado parte, desde hace ocho años, del equipo Comunidades Indígenas-Educación Intercultural Bilingüe (CI-EIB) con sede en el Departamento de Antropología de la UAM-I. Ha publicado artículos sobre sus líneas de investigación y ha participado en eventos nacionales e internacionales. Ha impartido clases en la licenciatura de Antropología Social de la UAM-I y actualmente es profesora adjunta de la licenciatura en Antropología del Centro de Estudios Antropológicos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo: betzabe.marquez@gmail.com



México en la reforma educativa global
editado por Universidad Nacional Autónoma de México,
se terminó de imprimir en offset el 9 de diciembre de 2020,
en papel Snowcream de 90 gms.,
en los talleres de Top Digital Producciones
en Calzada de Guadalupe 106
Ex Hipódromo de Peralvillo
Cauhtémoc, 06240 Ciudad de México

Diseño de portada y formación de interiores:

Paula Laverde Austin

En la composición de uso la tipografía Chaparral

Cuidado editorial:

Departamento de publicaciones, FCPyS, UNAM

El tiraje consta de 500 ejemplares

El Movimiento de Reforma Educativa Global, al que México se unió a partir de Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de finales de los años ochenta, se identifica como un proceso de cambio de los sistemas educativos en diferentes países, influido por una amplia red de organizaciones nacionales e internacionales, que impulsa la adopción de políticas de rendición de cuentas con base en pruebas estandarizadas y autonomía escolar. En tal contexto se establecen prioridades compartidas entre los países como es la definición de estándares educativos para medir el logro académico de estudiantes y el desempeño docente, así como la priorización del currículum basado en competencias.

Dichas políticas, importadas desde el ámbito empresarial con fundamento en la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública, han sido diseminadas a nivel internacional y están siendo analizadas en distintas latitudes, con los matices que cada contexto requiere, porque no existe consenso en la literatura académica especializada acerca de los efectos particulares que éstas producen sobre circunstancias y actores específicos.

Este trabajo analiza la Reforma Educativa de 2013 como la recontextualización de las medidas impulsadas a nivel global, con el foco en los mecanismos de redición de cuentas, en el Servicio Profesional Docente y en la noción de autonomía escolar, comprendiendo el contexto de producción del discurso y del texto de la política educativa del período de gobierno 2012 - 2018, así como el contexto de adopción con sus principales efectos, invitando a incorporar nuevas perspectivas al análisis sociológico de la política educativa.

