



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE HISTORIA

EL IMPACTO DE LA REFORMA EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN MEDIA
SUPERIOR EL CASO DEL COLEGIO DE BACHILLERES DEL ESTADO DE
MICHOACÁN 2013-2018

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADA EN HISTORIA

Presenta:

Ma. Soledad Martínez Baltazar

Asesor: DR. EDGAR ZUNO RODILES

MORELIA, MICHOACÁN, NOVIEMBRE 2020





Contenido

RESUMEN.....	2
ABSTRACT.....	3
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	4
INTRODUCCIÓN.....	6
Capítulo 1.....	12
ANTECEDENTES DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	12
1.1 El Sistema Educativo Nacional y la creación del Colegio de Bachilleres....	12
1.2 La Educación Media Superior en Michoacán ante el nacimiento del Colegio de Bachilleres.....	21
1.3 Objetivos Educativos del Colegio de Bachilleres.	27
1.4 Creación y autorización de Centros Educativos del Cobaem.....	29
Capítulo 2	34
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REFORMA EDUCATIVA	34
2.1 Marco contextual de la Reforma	34
2.2 La modernización educativa	36
2.3 Alternancia política y continuidad en el pacto corporativo	40
2.4 Análisis de la negociación de la Reforma Educativa.....	44
2.5 El Pacto por México y sus compromisos en materia educativa	53
2.6 La reforma constitucional.....	57
2.7 La legislación secundaria y sus déficits de legitimidad democrática	60
Capítulo 3	66
REFORMA EDUCATIVA FORMACION INTEGRAL Y EL RESPETO A LA NORMA....	66
3.1 ¿Que es la Reforma Educativa de 2013?	66
3.2 Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD)	71
3.3 Formación continua, actualización y desarrollo profesional.....	80
3.4 Derechos y obligaciones de los miembros del Servicio Profesional Docente	82
3.5 Reforma Educativa en el Cobaem.	90
CONCLUSIONES	96
FUENTES DE CONSULTA	101
Archivo	101
Bibliografía	101
Fuentes electrónicas.....	104
Hemerografía	106



RESUMEN

La presente investigación analiza la reforma educativa de 2013 como el cambio legislativo de mayor magnitud que ha sufrido el sector educativo en los últimos cincuenta años, aborda la reforma constitucional y de tres leyes que en conjunto alteraron profundamente los equilibrios de poder en la educación; así como el marco de derechos de los distintos actores que la integraron. Partiendo de que las preocupaciones y urgencias por cambiar la educación y los sistemas educativos se han incrementado en los últimos años, a la vez que han ido aumentando de tono; tales preocupaciones y urgencias se traducen en más y mayores demandas y exigencias a las escuelas de todos los niveles educativos, siendo la escuela la unidad de cualquier sistema educativo.

En casi todos los países de América Latina, desde finales de la década de los ochenta del siglo veinte, los problemas de la educación se hicieron más manifiestos, principalmente la mala calidad de los resultados educacionales, el rezago educativo creciente evidenciado por las altas tasas de reprobación y deserción, sobre todo de las poblaciones más vulnerables, y el reconocimiento de la desigual distribución de la calidad de la oferta educativa entre distintos grupos sociales como una de las causas del deterioro educativo,

En este contexto, los sistemas educativos ingresaron a complejos procesos de reforma de la educación y de sus sistemas educativos, sin embargo, la distinción entre reforma de la educación y reforma de los sistemas educativos no es trivial. La primera se refiere en esencia a la transformación del currículo y a la renovación de los enfoques pedagógicos para conducir los procesos de aprendizaje y enseñanza; por su parte, la reforma de los sistemas educativos tiene que ver con los cambios en la gestión institucional del sistema educativo en su conjunto y de la escuela en particular.



ABSTRACT

This research analyzes the 2013 educational reform as the largest legislative change that the education sector has undergone in the last fifty years, addresses the constitutional reform and three laws that together profoundly altered the balance of power in education; as well as the framework of rights of the different actors that made it up. Starting from the fact that the concerns and urgencies to change education and educational systems have increased in recent years, at the same time that they have increased in tone; Such concerns and urgencies translate into more and greater demands and demands on schools at all educational levels, the school being the unit of any educational system.

In almost all the countries of Latin America, since the end of the eighties of the twentieth century, the problems of education became more manifest, mainly the poor quality of educational results, the growing educational lag evidenced by the high rates of disapproval and desertion, especially of the most vulnerable populations, and the recognition of the unequal distribution of the quality of the educational offer among different social groups as one of the causes of educational deterioration,

In this context, educational systems entered complex processes of reform of education and their educational systems, however, the distinction between educational reform and reform of educational systems is not trivial. The first refers essentially to the transformation of the curriculum and the renewal of pedagogical approaches to conduct the learning and teaching processes; For its part, the reform of educational systems has to do with changes in the institutional management of the educational system as a whole and of the school in particular.

PALBRAS CLAVE

Constitución

Sindicato

Gobierno

Política

Punitiva



ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior
CBTA	Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario
CBTF	Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal
CBTIS	Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios
CEC y TEM	Centros de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar
CECyT	Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos
CEM	Centro de Educación Mixta
CETA	Centros de Estudios Tecnológicos y Agropecuarios
CETIS	Centros de Estudio Tecnológicos Industriales y de Servicios
CETMAR	Centro de Estudios Tecnológicos del Mar
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
COAS	Control de asistencia
COBAEM	Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán
CONACYT	Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
DOF	Diario Oficial de la Federación
ICE	Incidencia Civil en Educación
IMCO	Instituto Mexicano de la Competitividad
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LGE	Ley General de Educación
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PANAL	Partido Nueva Alianza
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México



SEA	Sistema de Enseñanza Abierta
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIACBEM	Sistema Integral de Académicos del Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPD	Servicio Profesional Docente
UMSNH	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



INTRODUCCIÓN

La reforma educativa de 2013 en México es el cambio legislativo de mayor magnitud que ha sufrido el sector en los últimos 50 años. Es verdad que no decreta transformaciones en los planes de estudio ni cambios a los enfoques pedagógicos empleados. A pesar de ello, se trata de una reforma constitucional y de tres leyes que en conjunto alteran profundamente los equilibrios de poder en el sector, así como el marco de derechos de los distintos actores que integran el sistema educativo.

Esta reforma que mandata la conformación de un sistema de ingreso, promoción y ascenso de docentes basado en evaluación universal, junto con nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, enfrentó fuertes resistencias en su implementación; además de diversos cuestionamientos en torno a sus alcances, viabilidad y objetivos ulteriores. Entender el proceso que la hizo posible, así como la relación entre este proceso, sus resultados y la oposición que enfrenta, es fundamental para comprender, por un lado, el contexto actual de la política educativa en México y, por otro lado, la creciente conflictividad social en torno a la reforma. ¿Cómo fue que la sociedad civil se articuló para impulsar esta reforma? ¿Qué intereses refleja y qué acuerdos políticos la hicieron posible? ¿Cuál fue el papel de la sociedad civil en la negociación política? ¿Qué relación podemos identificar entre las prácticas políticas empleadas en el proceso de negociación-deliberación y los resultados del mismo? Éstas son las preguntas centrales de la investigación planteada.

Para responder a las preguntas sugeridas, este trabajo documenta las prácticas de negociación y deliberación que hicieron posible la reforma educativa y el papel de la sociedad civil, con base en información documental. Lo que nos permiten concluir que este proceso de reforma constitucional fue posible gracias a la conformación de una amplia coalición política y social. El resultado fue un cambio fundamental en los equilibrios de poder en el sector educativo, un fortalecimiento del marco de derechos, la creación de un sistema profesional docente basado en el mérito, y un sistema de información que permitirá fortalecer la rendición de cuentas a nivel nacional. Además, el proceso deliberativo que sustentó estos cambios fue de carácter plural y se extendió a



lo largo de seis años, dotándolos de legitimidad democrática pese a la oposición del magisterio. Sin embargo, en una segunda etapa, el proceso reformador introduce legislación secundaria sesgada hacia una visión parcial del problema que, como consecuencia, le resta legitimidad. En particular, la Ley del Servicio Profesional Docente surge de un proceso de negociación opaco que perdió permeabilidad, frente al cual la sociedad civil careció de un planteamiento unificado y el magisterio fue un actor marginal. El resultado fue el desgaste y la fragmentación de la coalición impulsora, la promulgación de una ley con múltiples puntos ciegos, problemas de legitimidad y un respaldo débil para su implementación.

Las preocupaciones y urgencias por cambiar la educación y los sistemas educativos se han incrementado en los últimos años, a la vez que han ido aumentando de tono; tales preocupaciones y urgencias se traducen en más y mayores demandas y exigencias a las escuelas de todos los niveles educativos, siendo la escuela la unidad de cualquier sistema educativo. Podemos afirmar que existe una conciencia creciente de que el mejoramiento de la educación debe transitar por el cambio o transformación de la escuela e incluso los gobiernos de diversos países suelen afirmar que en el centro de sus políticas y programas educativos está colocada la reforma de la escuela.

En casi todos los países de América Latina, desde finales de la década de los ochenta del siglo veinte, los problemas de la educación se hicieron más manifiestos, pues nos referimos fundamentalmente a la mala calidad de los resultados educacionales, al rezago educativo creciente evidenciado por las altas tasas de reprobación y deserción, sobre todo de las poblaciones más vulnerables, y al reconocimiento de la desigual distribución de la calidad de la oferta educativa entre distintos grupos sociales como una de las causas del deterioro educativo, sólo por mencionar algunos aspectos.

Distintos grupos de investigadores, analistas de políticas públicas, así como las instituciones de la Banca Internacional dirigieron su atención a la necesidad de mejorar la calidad de la educación, conseguir una mayor equidad en la distribución de las oportunidades educativas y a lograr una mejor eficiencia de la oferta educativa. El énfasis por mejorar la calidad y equidad de



la educación no es gratuito. La transformación acelerada del mercado internacional en un contexto de globalización creciente exige de los sistemas educativos una mayor capacidad de respuesta respecto a la formación de capital humano.

También hay que decir que la perspectiva de mercado no es el único motor de las reformas educativas, pues frente a las visiones y exigencias del mercado, se han hecho presentes otras concepciones sobre la naturaleza y fines de la educación que colocan el desarrollo humano de todos los individuos en el centro de atención, así como la consecución de objetivos sociales como son la justicia, la libertad y la democracia.

En este contexto, los sistemas educativos ingresaron a complejos procesos de reforma de la educación y de sus sistemas educativos, sin embargo, la distinción entre reforma de la educación y reforma de los sistemas educativos no es trivial. La primera se refiere en esencia a la transformación del currículo y a la renovación de los enfoques pedagógicos para conducir los procesos de aprendizaje y enseñanza; por su parte, la reforma de los sistemas educativos tiene que ver con los cambios en la gestión institucional del sistema educativo en su conjunto y de la escuela en particular.

Si bien es posible diferenciar de manera analítica los procesos implicados en la reforma educativa y en la reforma del sistema educativo y advertir que pertenecen a lógicas distintas, en la práctica se encuentran estrechamente imbricados ya que su realización es simultánea. Éste es sin duda un rasgo de las reformas del sector de la educación de finales del siglo veinte.

Vista a la distancia la tesis central de estas reformas, aunque no explícita en sus orígenes, parece sostener que los cambios en los procesos educativos currículo, enfoque pedagógico, estrategia didáctica requieren de cambios en el gobierno, organización y funcionamiento de los centros escolares, así como de las estructuras meso y macro de los sistemas educativos; o, expresado de otra manera, que los cambios en la gestión institucional aseguran por sí mismos la transformación pedagógica de cara a mejorar la calidad de la educación.

Estudiar la problemática educativa y sus actores es una situación complicada y difícil, si se toma en cuenta que los protagonistas son instituciones



y grupos sociales con intereses contrapuestos y su complejidad está dada por la polifuncionalidad del concepto mismo de educación y por las diversas interpretaciones de la función que se hacen de este concepto y del sistema educativo en general.

Es por esta complejidad y su polisemia, que la educación como fenómeno social genera procesos conflictivos en su transformación. En este sentido, también es dialéctica, porque de los debates y de las contradicciones generadas en su interior surgen las transformaciones y los cambios cualitativos. En ese proceso de transformación surgen conflictos entre los diferentes actores sociales, con intereses contrapuestos y antagónicos, ya que es una lucha de contrarios, es una lucha entre el capital y el trabajo, (en el caso de los docentes, entre trabajo y Estado).

Las reformas educativas tienen el propósito de transformar la educación, de generar nuevos conocimientos e impulsar nuevos valores transversales en la educación básica y media superior; todo esto, dentro del paradigma de los cambios impulsados por la globalización, tratando de desarrollar el capital humano mediante la implementación de estándares de calidad para hacerlo competitivo en el mercado internacional.

No obstante, estos cambios se tratan de impulsar en la educación, generando una serie de conflictos en el sistema educativo nacional entre los diferentes actores sociales que están inmersos en el proceso; por lo tanto, en este proceso de transformación educativa nos interesa investigar el impacto que ha tenido la reforma educativa en el movimiento magisterial, ya que, desde su promulgación en febrero de 2013, el gremio magisterial mantuvo una acérrima oposición a las misma, aduciendo que estas conducen a la privatización de la educación y que les cercena sus derechos y conquistas laborales.

Las reformas educativas llevan implícitas reformas laborales que impactan directamente en el gremio magisterial, pues se establecen nuevas formas de relaciones laborales, cambian las relaciones con el Estado, el sistema de corporativismo se modifica, hay una desprofesionalización de la docencia y una despedagogización de la educación. Estos son los puntos



fundamentales que han generado el conflicto del magisterio y su oposición a las reformas educativas.

El estudio sobre el tema es importante, porque nos permitirá determinar hasta donde realmente las reformas educativas afectan directamente al gremio magisterial y por qué se oponen a ellas, si se supone que las reformas mejoraran la calidad de la educación y transformaran el sistema educativo; pero además, la investigación permitirá conocer cuáles son las formas de relacionarse del gremio con el Estado.

Es esa precisamente nuestra contribución con la investigación, aportar de qué manera la reforma está impactando en el movimiento magisterial, en su desarticulación como gremio, en la estructura laboral, en la cooptación política y en el cercenamiento de sus derechos y conquistas adquiridas o si por el contrario las reformas benefician a los docentes. Lo que se ha escrito hasta ahora son propuestas educativas y análisis de la situación actual de la educación ejemplo de ello son los estudios realizados por Eduardo Martínez “el futuro de la educación en México”, donde nos presenta como está el sistema educativo en México en la actualidad haciendo un comparativo con otros países de América Latina. O el trabajo de Martínez Rizo “los grandes problemas de México”, donde se aborda el tema educativo como un problema sin resolver al comenzar el siglo XXI y se sugieren algunas ideas acerca de las tendencias de su desarrollo en el futuro.

En esta investigación nos interesa centrarnos en la educación media superior y de ella en una figura: la del docente. Por ello, estudiamos el Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán al ser el subsistema de educación media superior con mayor cobertura en el estado en cuanto a educación pública se refiere; educación media superior porque es la última etapa formativa del individuo y se considera una punta de lanza para proseguir con eficiencia el proceso enseñanza aprendizaje.

El impacto de la reforma educativa tiene como uno de los propósitos esenciales indagar acerca del peso explicativo que tienen los factores sociales respecto a la variabilidad de los resultados escolares, analizar los beneficios y consecuencias que atrajo la implementación de esta reforma, para lograrlo



partimos de la idea central de que las reformas educativas y la educación misma es reflejo fiel de la política e ideología de los grupos gobernantes o del partido en el poder, lo que trae como resultado que el educando vaya formando parte de manera dependiente y acorde a los intereses del sistema capitalista.

El periodo que se analiza de 2013-2018 corresponde a la publicación de la reforma educativa en febrero de 2013 y termina en 2018 con la llegada a la presidencia de la república del Lic. Andrés Manuel López Obrador, candidato del partido opositor quien asume la firme convicción de derogar dicha reforma. En la conformación de la citada investigación fue indispensable el análisis de documentos tanto de corte pedagógico como sociológico, filosófico y económico, por así requerirlo la investigación, todo esto con el fin de comprender nuestra realidad social de manera profunda y objetiva.

El texto está estructurado en tres capítulos: en el número uno se da un panorama a nivel nacional sobre los modelos económicos implementados desde los años ochenta abarcando los planos político ideológico y educativo; así mismo se comienza a vislumbrar el diseño de nuevos patrones o modelos consistentes en fortalecer las relaciones sociales de producción, al implementar dentro de los aspectos productivos y educativos los alcances tecnológicos, en un segundo capítulo se expone el tránsito de la normatividad jurídica de la educación, plasmada en nuestra Carta Magna, así mismo, se pone en conocimiento la reforma educativa aprobada en 2013 dando a conocer las causas que la originaron; en un tercer capítulo se sintetizan los postulados más importantes que trajo consigo la reforma educativa como lo es la Ley General del Servicio Profesional Docente. Por último, se presenta un apartado de conclusiones y reflexiones que aspira a retroalimentar la confección de los macro programas de reforma de la escuela, así como de la misma política educativa.



Capítulo 1

ANTECEDENTES DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

1.1 El Sistema Educativo Nacional y la creación del Colegio de Bachilleres.

Durante el periodo colonial, la educación estuvo impregnada por una parte por los principios teológicos que se plasmaban dentro de la instrucción, al enfatizar la concepción providencialista por encima de la incipiente visión científica. En este contexto llegaron a sobresalir por su importancia a nivel nacional y regional la Real y Pontificia Universidad de México, así como el Colegio de San Nicolás. Sin embargo, a finales del siglo XVIII y como una consecuencia directa de las reformas impuestas por Carlos III, es que se vio la necesidad de reformar las instituciones y con ello a las universidades, para el caso concreto de la Nueva España, surgió una corriente de pensadores como Antonio Alzate e Ignacio Bartolache, quienes proponían cambios en el sistema educativo a nivel universitario ya que a su parecer era necesario incluir algunas asignaturas como filosofía, francés, entre otras.

Durante la independencia se plantean algunas tentativas de mejorar la situación de las masas tal como lo demuestran en los “Sentimientos de la Nación” y la Constitución de Apatzingán. Al finalizar el proceso de la lucha se trató de apoyar el desarrollo de la instrucción básica, al grado de que en 1824 en los artículos tercero y sexto del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana se refieren a que el cuerpo legislativo o Congreso Nacional debía tomar el Plan General de Educación, proteger al Instituto Nacional y nombrar los profesores que lo formarían.

Bajo este contexto, un momento importante fue en 1833 cuando se plasmó en la legislación educativa la regulación de la educación preparatoria y el ingreso posterior a la educación superior en el artículo primero del Decreto de José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías por el que se reforma la enseñanza superior, argumentándose por ahora, seis establecimientos de instrucción pública (2 de ellos de preparatoria) con las cátedras de estudios preparatorios y estudios ideológicos y humanidades. Con esto quedaba claro



que el gobierno presidiera, a través del Instituto Nacional, todos los niveles de educación estableciendo normas de secuencia y currículo.

Posteriormente, la política interna vino a detener la evolución educativa, primero la guerra de reforma y luego la intervención francesa, al salir el gobierno republicano y al establecerse el imperio de Maximiliano, las instituciones educativas existentes continuaron sus funciones sin que la iglesia regresara al manejo de la educación.

Durante el gobierno de Juárez se realizaron reformas en varios aspectos especialmente en la educación, nombrándose una comisión para analizar esta situación la cual fue presidida por Gabino Barreda, quien imbuido por las ideas del positivismo francés, pensaba en una nueva orientación para la educación mexicana con planes y programas concretos, adecuando las ideas educativas a la mística liberal que predominaba en la Nación en esos momentos la obra principal de Barreda, es la creación de la Escuela Nacional Preparatoria en 1867, la cual se convirtió en una de las ideas liberales por excelencia, pronto los gobernadores comenzaron a adoptar los programas y métodos de estudio para sus colegios en provincia. Con él nace el bachillerato mexicano cuya concepción de la preparatoria representaba a la vez esa alianza del pensamiento de los liberales y las nuevas corrientes que llegaban de Francia, una adopción del positivismo a las condiciones de México en su momento y como producto de la creación de una instancia de educación que estaría vigente por más de 80 años en lo esencial, pero experimentando continuamente modificaciones y transformaciones de acuerdo a los sucesos económicos, políticos y sociales que afectaban a nuestro país.

Siendo Presidente don Porfirio Díaz y Secretario de Instrucción Pública Justo Sierra poco se cambió de la Escuela Nacional Preparatoria, permaneciendo fundamentalmente las ideas de Barreda, aun cuando Justo Sierra no simpatizaba totalmente con el positivismo (1905).

Lo interesante al analizar los cambios en los planes de estudio durante el periodo revolucionario no es el contenido (que no se modifica esencialmente) sino los personajes que participaron en su concepción. Es hasta 1922 que hay un nuevo cambio en el plan de estudios, siendo director de la Escuela Nacional



Preparatoria el Lic. Vicente Lombardo Toledano, quien fue uno de los principales protagonistas en el primer Congreso Nacional de escuelas preparatorias, en donde se pretende establecer un sistema de equivalencias para la transferencia de una institución a otra con el concepto revalidación y por la otra, encontrar un plan de estudios (preparatoria propedéutica) que se conectara con éxito a escuelas superiores.

La aplicación de la ciencia y la tecnología requería de un desarrollo educativo paralelo, con Lázaro Cárdenas el país se encontraba ante la posibilidad de un desarrollo industrial, por lo que era necesario implementar nuevos proyectos acordes a ese momento histórico, por lo que la educación tecnológica se convierte en uno de los objetivos que tratan de definir la educación nacional, así es como se crea el Instituto Politécnico Nacional y se modifican los planes de estudio existentes, de tal manera que correspondieran a los objetivos de un nuevo sistema nacional de enseñanza, de esta forma la educación vocacional significo, para el Instituto Politécnico Nacional la función propedéutica de la preparatoria para la universidad.

En épocas del presidente Adolfo López Mateos se amplió el concepto para llevarse ese sistema a los estados de la república, dado que la demanda era muy alta, naciendo el Sistema de Institutos Tecnológicos Regionales, creando sus propios sistemas de alimentación estudiantil, por lo que resulta difícil establecer si los tecnológicos son el resultado de la población estudiantil que conformaban las escuelas de nivel medio y medio superior, o si estas son creadas por necesidad de ellas, lo cierto es que las instituciones de este sistema en el nivel medio superior proliferan por todo el país. Variedades de este sistema son: los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT), Centros de Estudios Tecnológicos y Agropecuarios (CETA) y Centros de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (CEC y TEM).

En el año de 1964, siendo rector de la Universidad Nacional Autónoma de México el Doctor Ignacio Chávez, se reformo el plan de estudios de la Escuela Preparatoria, aumentándose un año en la duración del ciclo (de dos a tres) y haciendo énfasis en la formación científica de la personalidad y de preparación para una carrera determinada.



Así pues, tenemos que desde el periodo colonial han existido instituciones cuyo propósito era impartir la enseñanza que correspondería a lo que hoy conocemos como Educación Media Superior en sus diversas modalidades, y que con el transcurso del tiempo ha sufrido transformaciones conforme a las características de determinada época. Así, el desarrollo de la educación pública impulsada por el Estado, ha cumplido en la historia reciente del país un papel de gran trascendencia y significación social, ya que el sistema escolar multiplica y profundiza sus funciones, reproduciendo y consolidando la estructura social y las relaciones de poder entre las clases, al mismo tiempo que se convierte en espacio de lucha y contradicciones, al recoger y reflejar las tensiones y conflictos sociales.

Hasta hace algunos años, siendo precisos en la década de los setentas el Sistema Educativo Nacional había crecido con moderación ampliando los servicios en el nivel primario, pero restringiéndolos hacia el nivel Medio y Superior, situación que tuvo su origen a partir de los años cincuenta donde se acelera el proceso de expansión de cada uno de los ciclos del sistema escolar, hasta darle el carácter masivo que tiene actualmente; para ejemplificar lo anterior recurrimos a los siguientes datos:

En la década de los cuarentas, en lo que respecta a la enseñanza media y superior, la universidad de México había alcanzado cuatro mil estudiantes de licenciatura y mil de preparatoria, funcionando en el interior del país sólo siete universidades. Para 1952 había 3.5 millones de estudiantes, en cambio para 1958 se nota un incremento considerable, ya que se llegó a los 4.5 millones de alumnos. Teniendo un ritmo de crecimiento en la matrícula hasta llegar a 7.4 millones. En 1960 se llega a 80 mil estudiantes de licenciatura, existiendo veintidós universidades y creándose además los Institutos Tecnológicos Regionales.

En 1970 se alcanzó la cifra de 11.5 millones, por lo que el gasto educativo que en 1960 era del 1.7% del producto nacional en 1970, llegó a 3% y en 1976 al 5%, esto en el aspecto global de la educación.¹

¹ González Casanova, Pablo y Enrique Florescano, *México Hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1980, p. 28



Es evidente que este incremento en la matrícula obedece en parte al crecimiento demográfico, puesto que la matrícula se ha elevado en todos los niveles más rápidamente que el índice de natalidad respectiva (el cual se duplica). Este proceso de crecimiento ocasiono que se modificaran las tradicionales normas de acceso a la educación, tratando de quitarle su carácter elitista, lo que no significaba la democratización total de la escuela ni el rechazo a su función selectiva, puesto que se fueron desarrollando mecanismos sociales que permitieron a la escuela conservar su capacidad para ubicar a la población en el esquema de trabajo de acuerdo a sus aptitudes y preparación, propiciando con ello la desigualdad social y afectando principalmente en forma negativa a la población con bajo nivel de escolaridad.

Debido a lo expuesto anteriormente, daremos a conocer datos que nos permitirán tener una mejor comprensión del contexto educativo y de la situación que guardaban respecto al mercado de trabajo en la década de los setentas:

- a) Entre millón y medio y dos millones de niños no llegan a la escuela y el 35% de los que ingresan no alcanzan el cuarto grado de primaria. Por lo general se encuentran localizados en comunidades rurales o zonas marginadas de la ciudad, convirtiéndose en un ejército laboral de reserva.
- b) De cada cien niños, cincuenta y siete alcanzan la segunda parte de la primaria, pero terminándola solo cuarenta y seis, por lo general provienen de familias obreras y de un sector rural minoritario.
- c) Treinta de cada cien alumnos que inician la educación primaria se inscriben en secundaria y solo trece la terminan
- d) Diez de cada cien alumnos que ingresan al Sistema Educativo Nacional ingresan a la Universidad y más de la mitad termina la licenciatura; por lo que tal como se observa, solo más del 5% culmina sus estudios y el resto oferta su fuerza de trabajo en la industria, comercio, servicios administrativos, etc., lo cual no es fácil, ya sea por la escases de puestos laborales, o bien, porque la escolaridad no corresponde al empleo.²

² Latapí Sarre, Pablo, *La SEP por dentro*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 37



A finales de los sesentas se hace evidente que ciertos aspectos ideológicos, entre los cuales sobresale el nacionalismo patriótico, se encuentran muy desgastados ante la opinión pública. El grupo de técnicos del Estado encargados de la elaboración del material educativo se han anquilosado, continuando con la misma concepción tradicionalista respecto al lenguaje y contenidos temáticos en la educación.

Por tal razón, la educación estuvo en contradicción con el proceso de modernización de la cultura que estaba gestándose en la sociedad, el mejor ejemplo de lo anterior lo proporciona el movimiento estudiantil de 1968 que mostró que al menos entre los sectores medios, la ideología y las prácticas educativas oficiales estaban perdiendo la capacidad para convencer. Por lo que “dicho movimiento tuvo indudables raíces populares, fue la expresión de un fuerte cuestionamiento al Estado y sus tradicionales formas y métodos para gobernar, así como también la forma de enfrentar los conflictos sociales”,³ y en sus procedimientos de enseñanza aprendizaje que no eran acordes al crecimiento de la ciencia y la tecnología que se desarrollaba a nivel mundial y nacional.

Al iniciar el periodo presidencial del Lic. Luis Echeverría Álvarez que comprendió de 1970-1976 y en el mismo lapso de tiempo es Secretario de Educación Pública, Víctor Bravo Ahuja; como política el gobierno se ve precisado a brindar opciones y alternativas en el terreno educativo, centrándose en dos aspectos importantes a resolver:

- a) La demanda de educación
- b) La necesidad de adaptar el Sistema Educativo a los requerimientos de la estructura productiva del país.

Es en este último, en el que, para ganarse el respaldo de los estudiantes de los centros de enseñanza superior, que se habían convertido en críticos activos del sistema político mexicano, es que el gobierno intenta adecuar el sistema educativo a las necesidades económicas y productivas. Es por esto que se fundan instituciones como el Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología

³ Saldívar, Américo, *Historia de México en el contexto universal (1920-1985)*, 5ta Edición, México, Ediciones Quinto Sol, 1994, p.43



(CONACYT) con el objetivo de fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología en México. A raíz de lo anterior se construyen Escuelas Secundarias Técnicas, Institutos Tecnológicos Regionales, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Colegio de Ciencias y Humanidades, así como el Colegio de Bachilleres.

Conviene sin embargo, precisar algunos aspectos importantes de la política educativa de éste régimen, sobresaliendo los siguientes:

- a) Insistencia constante del Estado respecto al acceso hacia la educación, lo cual queda de manifiesto ante la notoria expansión de los niveles medio y superior.
- b) Se comienza a generar un discurso sobre la necesidad científica y pedagógica para lograr una cultura social más “racional”, orientada hacia la eficiencia. Con esta finalidad se modificaron los contenidos temáticos en los nuevos libros de texto de enseñanza primaria, los cuales sin embargo, no alcanzaron el efecto deseado, sobre todo en lo concerniente al aspecto sexual y el enfoque dado a las ciencias sociales, esto debido entre otras particularidades a la inercia tradicionalista del Sistema Educativo Mexicano y a la formación del profesorado que bloquearon en buena medida estas expectativas porque provenían del exterior, principalmente de los Estados Unidos y quien trataba por este medio educativo tener un control hegemónico sobre México.
- c) El economicismo pragmático, ya que se creía que por otro lado desde la secundaria se debía capacitar para el trabajo, por esa razón se impulsa la enseñanza técnica, aunque no siempre existen los puestos laborales para los cuales se capacita.
- d) Se pregonaba el pluralismo doctrinario y la autonomía académica, lo cual se representaba en el constante dialogo, se puede decir, pero no actuar. Al mismo tiempo, el gobierno intentaba ganarse el respaldo de los estudiantes de los centros de enseñanza superior, que en buena medida se habían convertido en activos críticos del sistema político mexicano.⁴

⁴ Huacuja, Mario y José Woldenberg, *Estado y lucha política en el México actual*, México, Ediciones el Caballito, 1983, p. 125



Desde el inicio de la administración del Lic. Luis Echeverría Álvarez, se planteó la necesidad de realizar la reforma educativa que sirviera de marco de referencia para revisar y actualizar todos los métodos y procedimientos del Sistema Educativo Nacional, así como para enfrentar con posibilidades de éxito las demandas que existían en ese sentido por aquella época. La reforma educativa se fundamenta en dos ordenamientos jurídicos como son, la Ley Federal de Educación y la Ley Nacional de educación para adultos respectivamente, los principios básicos son los siguientes:

- a) Formación de una conciencia crítica
- b) Popularización del conocimiento e igualdad de oportunidades
- c) Flexibilización y actualización permanente del Sistema Educativo

Se pretendía entonces alcanzar una nueva educación que sirviera para la construcción del futuro estableciendo una sociedad más justa y más libre, basada en la tolerancia y el respeto a la dignidad del hombre, sin explotación y donde se pudieran alcanzar las más altas aspiraciones. La reforma educativa comprendió a todos los niveles y buscaba reestructurarlos progresivamente conforme a un contenido y una metodología que garantizara una preparación científica y humanística sólida, se pretendió ofrecer al estudiante una formación general para que tuviera una base cultural homogénea, orientación especializada de acuerdo a su vocación y grado de escolaridad, así como también los conocimientos y actividades complementarias de carácter terminal que le permitieran en caso de no continuar sus estudios su incorporación inmediata como fuerza productiva.

En función de lo anterior, los planes de estudio ...”no se reducen solo a un conjunto de materias, sino que deben de obedecer a un proceso formativo con una finalidad determinada para responder a las urgentes necesidades del cambio”⁵. Los contenidos deberán desarrollar la capacidad de observación, análisis e inquietudes intelectuales del estudiante. La educación se dijo tenía que hacer del hombre un individuo consciente de su dignidad como persona, responsable y libre ante sí mismo y ante los demás, comprometido con los

⁵ Arnaz, José Antonio, *La Planeación curricular*, 2da edición, México, Ed. Trillas, 1997, p. 27



problemas y necesidades de la sociedad, “creándole una conciencia cívica que defina sus deberes frente a su familia, su país y la humanidad”⁶

En 1973 se determinó a través de la Ley Federal de Educación, dada a conocer en el mes de diciembre, que la educación era un servicio público y cumplía una función social que ejerce plenamente el Estado, quedando perfectamente definidos los objetivos que se pretenden, como es fomentar y orientar la actividad científica y tecnológica para que responda satisfactoriamente a las necesidades del desarrollo nacional. El sistema Educativo tendrá una estructura que permitiría al educando, en cualquier tiempo incorporarse a la vida económica y social. Se determinó también que la enseñanza media superior poseería un carácter formativo y terminal.

Queda muy claro que el Estado sería quien dirigiría y controlaría la educación, mientras que los particulares podrían impartir la misma, de cualquier tipo y modalidad con reconocimiento y validez oficial, pudiendo revocarse sin que proceda juicio o recurso alguno de las autorizaciones otorgadas a particulares para impartir educación cuando el Estado así lo decida. Simultáneamente se ampliaron y diversificaron los centros de enseñanza media y superior, promoviéndose su reorientación para satisfacer la economía nacional que requería de mano de obra calificada y tecnología propia acorde a las necesidades del país.

Bajo este contexto y para el caso concreto de la Educación Media Superior en México, en 1971 se realizó la XII Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), donde se acordó que el Bachillerato fuera propedéutico y terminal, con una duración de tres años. En 1972 en la XIV asamblea de la ANUIES se establece el Sistema de Créditos de Bachillerato, estructurándose el plan de estudios en tres áreas:

- a) Asignaturas del tronco común
- b) Asignaturas de fortalecimiento propedéutico
- c) Asignaturas de capacitación para el trabajo

⁶ Larroyo, Francisco. *Historia comparada de la educación en México*, 8ª edición, México, Ed. Porrúa, 1998, p. 118



Bajo estas condiciones se creó el Colegio de Bachilleres en el Distrito Federal por “Decreto del Ejecutivo en septiembre de 1973 como un organismo descentralizado del Estado, iniciando sus actividades académicas en febrero de 1974 con cinco planteles y doce mil alumnos”⁷ estableciéndose en el citado decreto que era conveniente incrementar las oportunidades educativas en dicho ciclo. A la vez que se caracterizó por su doble finalidad de ser propedéutico y terminal, ya que quien concluyera sus estudios se le expediría certificado terminal como antecedente escolar inmediato de educación superior, así como el título que acredite la capacitación profesional adquirida (para el caso de Michoacán en este aspecto se expide diploma).

No obstante, los resultados no fueron del todo satisfactorios en cuanto que se pretendía formar mano de obra capacitada para realizar trabajos técnicos, puesto que la mayoría de los estudiantes aspiraban a continuar una carrera profesional en escuelas de Enseñanza Superior, ya que la oferta laboral existente no satisfacía sus expectativas.

1.2 La Educación Media Superior en Michoacán ante el nacimiento del Colegio de Bachilleres.

Históricamente Michoacán se sitúa como una entidad de vanguardia en los cambios sociales que se generan en la nación. Así en el marco de la modernización educativa, la sociedad michoacana es pionera de acciones transformadoras y por lo que respecta a la educación media superior, no escapa a esta situación, planteando la ampliación de los servicios hacia diferentes regiones y con distintas modalidades; propedéutico y terminal, para dar respuesta a las aspiraciones de los jóvenes por alcanzar niveles superiores en sus estudios.

En la década de los setentas se multiplicaron los planes dedicados a la preparación tecnológica formal a nivel medio profesional, con una amplia gama de especialidades técnicas, empezando a configurarse un auténtico subsistema de educación media superior, que no obstante, haber adoptado en su evaluación

⁷ Reyes Rocha, José y María Luisa Miaja Isaac. *Acciones educativas en el Estado de Michoacán 1980-1986*, Morelia, Mich., México, Secretaria de Educación en el Estado, 1996, p. 39



una gran variedad de expresiones, formulas y modelos educativos, conservando sus características básicas que las ubicaban en el gran conjunto de escuelas post-secundarias que existían en el país.

Para 1979 existían “cien mil alumnos de educación media en el Estado, de ellos tres cuartas partes estaban en educación básica y el resto en la media superior”.⁸ Los centenares de planteles destinados a la educación secundaria y preparatoria eran todavía insuficientes, aun cuando los últimos diez años habían crecido notablemente.

En el mismo año de 1979, los estudiantes de enseñanza normal y de nivel superior pasaban de veinte mil, la mayoría de ellos asistían a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), distribuyéndose en quince escuelas destinadas a estudios profesionales, es justo en ese momento, que se recomendó desconcentrar la educación a este nivel de la capital de Estado hacia otras regiones del mismo.

Quizá, era en este nivel donde se encontraba la mayor diversidad respecto al enfoque, objetivos de formación, estructura, contenidos en planes y programas de estudios, metodología didáctica, materiales y evaluación académica, así como la formación y actualización del docente.

Para el caso concreto de Michoacán podemos encontrar en el nivel Medio Superior los siguientes núcleos:

- a) Núcleo Universitario Propedéutico, en este se encuentran las instituciones cuyo objetivo es la formación de individuos que se incorporan a los estudios superiores.
- b) Núcleo Tecnológico Terminal, se ofrecen en los estudios terminales que capacitan al estudiante en una especialidad técnica, formándolos para la realización de tareas específicas en el ámbito de la producción o de servicios.
- c) Núcleo Tecnológico Bivalente, en él se considera a las instituciones que en sus planes de estudios proporcionan al estudiante una formación

⁸ González, Luis, *Michoacán Lagos azules y fuertes montañas*, México, Secretaría de Educación Pública, colección: Monografías Estatales, 1992, p. 25



propedéutica de bachillerato y otra de formación terminal, que lo acredita como profesional técnico.⁹

De los cuales se desprenden los siguientes subsistemas educativos:

Educación Media Superior

Núcleo	Institución
Propedéutico universitario	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Preparatorias Federales por Cooperación Preparatorias incorporadas a la UMSNH. Centros de Estudio de Bachillerato Preparatorias particulares incorporadas Preparatoria abierta Centro de Educación Artística
Tecnológico terminal	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)
Tecnológico Bivalente	Colegio de Bachilleres Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) Centros de Estudio Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS) Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA) Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF) Centro de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR) Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Michoacán (CECy TEM)

Fuente: Heredia Correa, Roberto, *La educación en Michoacán. Datos y cifras*, México, UNAM, 1997, pp. 33-48

⁹ Aparicio, Juan José, *La Educación Media Superior y Superior en Michoacán 1990-1991*, Morelia, Mich., México, Ed. Secretaria de Educación en el Estado, 1991, pp. 32-51



Como se puede observar en el cuadro, la orientación de los estudios en la Educación Media Superior, se diversifica por la vigencia de diferentes Planes de Estudios, lo que también repercute en el aspecto administrativo, donde su configuración orgánica ha derivado de procesos diversos que dieron lugar a estructuras con objetivos, normas y procedimientos académicos y administrativos diversos, provocando una desarticulación orgánica entre las instituciones de este nivel, obstaculizando la afinidad curricular y la conjugación de esfuerzos y convenios para poder realizar eficientemente y en forma conjunta la tarea educativa.

Una de las tareas más importantes en todos los tiempos y particularmente a principios de los ochentas, fue la de educar, formar conciencia, principalmente en las nuevas generaciones para que tuvieran objetivos verdaderos, principios claros y firmes sobre las cuestiones fundamentales.

Durante la administración del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como Gobernador del Estado (1980-1986), se propuso coadyuvar a la toma de conciencia con respecto a la importancia de la tarea educativa y sus repercusiones en la sociedad. Correspondió al Ing. Diodoro Guerra Rodríguez ocupar el cargo de Secretario de Educación en el Estado, participando activamente en el proceso educativo de la entidad en este tiempo al tratar de dar respuestas a la revolución educativa planteada y propuesta por el presidente de la república, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y que posteriormente se plasmó en el Programa Nacional de Educación, Recreación y Deporte (1984-1988).

Para el caso de Michoacán el Ejecutivo Estatal adoptó un programa de trabajo fundamentado en una política de conciliación entre el mejoramiento del nivel de vida, cobrándose plena conciencia de lo que significaba, la prestación de servicios educativos. Concibiendo a la educación como un detonante del desarrollo y evolución de la sociedad. En respuesta a lo anterior, se diseñó un proyecto educativo vinculado con el desarrollo social de la población enfocado hacia tres grandes propósitos que eran:



- a) Garantizar el acceso, la permanencia y culminación de estudios de la educación básica a toda la población en edad escolar.
- b) Atender a la población adulta con un programa integral de educación, capacitación y cultura.
- c) Propiciar la adecuada formación profesional de recursos humanos especializados para promover el desarrollo económico del Estado.

El aumento de la población en la entidad y la necesidad por la que atravesaba la juventud michoacana de capacitarse profesionalmente para responder a los requerimientos que planteaba el desarrollo económico, social y cultural del país y del Estado, provocó un constante aumento de solicitudes a las instituciones públicas y privadas que en 1983 impartían la educación media superior. Michoacán requería urgentemente ofrecer nuevas opciones educativas e incrementar las que ya existían a nivel de Bachillerato, puesto que “apenas si se atendía el 60% de la demanda estudiantil, cuando la media nacional era del 90%.”¹⁰

Por esta situación el Gobernador del Estado Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano solicitó la creación de un sistema Estatal de Colegio de Bachilleres, mismo que fue autorizado por el Secretario de Educación Lic. Jesús Reyes Heróles el 16 de agosto de 1983, siendo hasta el 13 de septiembre del mismo año que se emite el acuerdo administrativo, apareciendo al día siguiente en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el decreto de creación y que textualmente dice:¹¹

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

DECRETO ADMINISTRATIVO. – por medio del cual se crea el Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán.

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo del Estado

¹⁰ Reyes Rocha, José y María Luisa Miaja Isaac. *Op. Cit.*, p. 26

¹¹ Decreto de Creación “...momento que se determina por el surgimiento del Colegio de Bachilleres en el Estado de Michoacán”. Periódico Oficial. Morelia, Mich., México, 13 de septiembre 1983, p. 1



confiere el artículo 60 fracción I de la Constitución Política del Estado y con fundamento en el artículo 4º de la Ley Orgánica de la administración pública, y

CONSIDERANDO

Que el aumento de la población en la entidad y la necesidad que atraviesa la juventud michoacana de capacitarse profesionalmente para responder a los requerimientos que plantea el desarrollo económico, social y cultural de la entidad y del país han provocado un constante aumento de solicitantes a las instituciones públicas y privadas que imparten educación del ciclo superior medio; que por esa razón se ha juzgado conveniente poder acrecentar las oportunidades educativas de ese ciclo superior, el cual se caracteriza fundamentalmente por ser propedéutico y terminal, pues a quien lo concluye, se le expedirá certificado de estudios, como antecedente escolar de su educación y título que acredita la capacitación profesional adquirida; y que, así mismo, debido a la necesidad de disponer a la brevedad posible del personal que requiere el desarrollo económico, social y cultural de la entidad y del país, se ha juzgado necesario crear un Organismo Público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios que, en idénticas circunstancias a las instituciones estatales, incremente al sistema educativo estatal, auspiciando y promoviendo el establecimiento de escuelas que impartan los estudios de nivel Medio Superior, he tenido a bien dictar el siguiente:

DECRETO

QUE CREA EL COLEGIO DE BACHILLERES DEL ESTADO DE MICHOACAN

CAPITULO I

PERSONALIDAD Y OBJETIVOS

ARTICULO 1.- Se crea el Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyo domicilio se establecerá en la ciudad capital del Estado.

ARTICULO 2.- El Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán tendrá por objeto, en la esfera de competencia estatal, impartir, impulsar, coordinar y normar la educación correspondiente al ciclo Superior de Nivel Medio y ejercerá las siguientes facultades:



I.- Establecer, promover, organizar, administrar y sostener planteles en los lugares del Estado que estime convenientes;

II.- Impartir educación del mismo ciclo a través de las modalidades escolar y extraescolar;

III.- Expedir Certificados de Estudios y otorgar Diplomas y Títulos académicos de su Nivel; y

IV.- Ejercer las demás facultades que sean afines con las anteriores y tiendan a la obtención del objetivo señalado.

El Colegio de Bachilleres en el Estado inicia sus actividades en septiembre de 1983 con tres planteles ubicados en Huetamo, Jacona y Quiroga,¹² uniéndose después Plantel Venustiano Carranza que venía funcionando con incorporación al Colegio de Bachilleres Federal. A mediados de del ciclo escolar 1983-1984 también se incorporó la Escuela Preparatoria Federal por Cooperación de Los Reyes, por lo que, al término del primer año de labores, se contaba con cinco planteles que atendieron a 971 alumnos de 25 grupos contando con 25 empleados para su funcionamiento.

Al momento de surgir este subsistema educativo "...Existían en Michoacán, un total de 81 escuelas preparatorias, las cuales atendían a solo 17 mil estudiantes de una demanda superior a los 28 mil estudiantes..."¹³ en este nivel.

1.3 Objetivos Educativos del Colegio de Bachilleres.

Desde su origen el Colegio de Bachilleres a nivel nacional y estatal tuvo como función primordial alcanzar dos objetivos educativos fundamentales:

- a) Un objetivo propedéutico, el cual permite al alumno proseguir sus estudios a nivel superior profesional.
- b) Un objetivo terminal que lo capacita como técnico para incorporarse a la vida económica.

¹² La Voz de Michoacán, Morelia, Mich., No. 10 980, martes 13 de septiembre de 1983, p. 3

¹³ Reyes Rocha, José, *Op. Cit.*, p. 28



En la década de los setentas se observó la proliferación de planes de estudios y modalidades existentes para la Educación Media Superior, por lo que se generó un proceso de discusión en torno al bachillerato con el propósito de precisar los objetivos y aspectos comunes de la formación del estudiante. Lo anterior concluyó con el congreso nacional de bachillerato en Cocoyoc, Morelos en marzo de 1982, en el que se precisó como propósito esencial del bachillerato generar en el joven, el desarrollo de una primera síntesis personal y social que le permita su acceso tanto a la educación superior como a la comprensión de su sociedad y su tiempo, así como su posible incorporación al trabajo productivo, por lo que se argumentó que para ello debería propiciar en el bachiller la adopción de un sistema de valores propios, la participación crítica en la cultura de su tiempo, la adquisición de los instrumentos metodológicos necesarios para su formación y acceso al conocimiento científico, así como también, su introducción a los aspectos aplicados a la ciencia en las instituciones que prevean la capacitación específica para el trabajo. Dichas finalidades y propósitos se mantienen aún vigentes.

Así mismo, de este congreso nacional se desprende el acuerdo secretarial número setenta y uno, mediante el cual se establece que ...” el bachillerato es un ciclo de estudios que tiene como antecedente inmediato la educación secundaria. El Plan de Estudios que la Secretaría de Educación Pública recomienda a las instituciones está diseñado para cursarse en un plazo de tres años escolarizados integrándose de un tronco común y área propedéutica que relacionara directamente al ciclo con la Educación Superior y otra de asignaturas optativas que por otra parte, el 21 de septiembre de 1982 apareció en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo número setenta y siete, relativo al número setenta y uno en el que se establecía que la Secretaría de Educación Pública debía expedir los programas maestros del tronco común, existiendo para cada materia un programa maestro flexible que tendría como elementos fundamentales los contenidos y determinar los métodos de enseñanza-aprendizaje de conformidad con los respectivos programas maestros aprobados.



Para 1984, en la Reunión Interinstitucional de Especialistas, efectuada en Tula, Hidalgo, fueron presentados los planes maestros del tronco común al que se hace referencia en este acuerdo.

“El Plan de Estudios único para el Colegio de Bachilleres, a partir de estos acuerdos tuvo como propósito, la unificación de criterios con la operación de un Curriculum común que diera como resultado una formación única con carácter nacional garantizado, una misma administración del Curriculum, al margen de la región o localidad, además, de la conformación de un marco común para el financiamiento la evaluación del nivel”¹⁴

1.4 Creación y autorización de Centros Educativos del Cobaem

El 14 de septiembre de 1983, se autorizó la creación del Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán, siendo los primeros Planteles: Huetamo, Jacona y Quiroga, en las cabeceras municipales; posteriormente Venustiano Carranza en diciembre del mismo año, contando con una matrícula de 613 alumnos distribuidos en 14 grupos, con una plantilla de personal integrada por 65 maestros y 33 trabajadores administrativos y siendo la primera generación de 218 egresados para el año de 1986.

En 1984, el gobierno Federal y Estatal autorizaron la creación de 10 Planteles más de la modalidad escolarizada, siendo Los Reyes, Acuitzio, Apatzingán, Coalcomán, Cherán, Pastor Ortiz, Tanhuato, Yurécuaro, Pedernales y Cuitzeo. Y en 1985, se autorizó la creación del Sistema de Enseñanza Abierta por iniciativa del Gobierno del Estado, para ofrecer mejores oportunidades de desarrollo a quienes por causas económicas, sociales o laborales se han visto marginados del sistema educativo tradicional; por lo que dio inicio esta modalidad en la capital del Estado, con la Unidad del SEA Morelia.

En el mismo año de 1985, se autorizaron 14 Planteles más: La Huacana, Charapan, Villamar, Aguililla, Coeneo, Gabriel Zamora, Tacámbaro, Angamacutiro, Contepec, La Mira, San Juan Nuevo, Sta. Clara del Cobre, Ario de

¹⁴ Véase García Espinoza, Tonanzin, *Propuesta de Curriculum para el Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán*, Morelia, Mich., 1993, p. 5



Rosales y Cotija. Para 1988, se autorizaron 2 Planteles más Tlazazalca y Maravatío.

En 1990, para fortalecer y dar respuesta a las demandas de la sociedad por los servicios educativos que ofrece la institución, se autorizaron 4 Planteles más Zamora, Puruarán, Santiago Tangamandapio y Nocupétaro. En 1991 se abrieron a la sociedad 2 más Buenavista-Tomatlán y Ucareo-Jeráhuaro. Y en 1992 se extienden los servicios de la modalidad del Sistema de Enseñanza Abierta, con 2 unidades SEA Zamora y SEA Uruapan, en las cabeceras municipales; así como la creación de otros dos, Tuxpan y Tingambato.

En este mismo año de 1992 se pone en marcha un plan piloto para la operación en la región de Tierra Caliente, dada las gestiones por el gobierno municipal y las solicitudes recibidas por los padres de familia; por lo que se puso en marcha dicho plan, que posteriormente dio origen al “Programa de Telebachillerato”, permitiendo al Colegio de esta manera contribuir en gran medida ofrecer y atender a las demandas de educación de parte de la población de este sector altamente marginado, dada la problemática por la diversidad geográfica, y migración cultural que presentaba nuestro Estado.

Para 1993 al Colegio de Bachilleres se le autorizaron 4 Planteles más: Huiramba, Tarímbaro, Tuzantla y Vista Hermosa. Y en este mismo año, se autorizó otro centro educativo del Sistema de Enseñanza Abierta la Unidad del SEA Puruándiro, en la cabecera municipal. En 1994 el Colegio tuvo importante crecimiento, debido a la gran demanda de la sociedad por los servicios de educación media superior, de tal manera que el gobierno Federal y Estatal autorizó 5 Planteles de la modalidad escolarizada: Ecuandureo, Nueva Italia, Santa Ana Maya y San Ángel Zurumucapio.

En este mismo año de 1994 se consolida la nueva alternativa educativa, el Programa de Telebachillerato que fue producto de la puesta en marcha del plan piloto en la región de Tierra Caliente en 1992, que por sus exitosos resultados y logros académicos obtenidos de este nivel, motivo por lo que se formalizó para extenderse este servicio, dando origen a 3 centros de Telebachillerato, en las siguientes regiones del Estado: Tafetán, municipio de



Tzitzio; así como en Nuevo Urecho y Tumbiscatío en las cabeceras municipales respectivamente, los cuales atendieron en sus inicios a 85 estudiantes.

En 1995 se suman 2 centros educativos más a los ya existentes, siendo el de Antúnez; y el Centro de Telebachillerato Infiernillo, municipio de Arteaga, sumando ya 4 centros de esta modalidad. En 1996, se crean 2 espacios más, uno en Pajacuarán y otro en Uruapan; y para 1997 se autorizaron al Colegio los planteles de Tiquicheo, Villa Madero y Tarecuato. En 1999 surge el Plantel Águila y el Gobierno del Estado por primera vez autoriza al Colegio la extensión La Gran Familia, en la cabecera municipal de Zamora.

En el 2001 entran en funciones 4 centros educativos más, la Unidad del SEA, Lic. Enrique Sánchez Bringas, Unidad del SEA Pátzcuaro, la Extensión Turicato y el Telebachillerato Bellas Fuentes, municipio de La Huacana, y para el año siguiente se autorizaron los centros de la Unidad del SEA Lázaro Cárdenas, las Extensiones Churintzio e Indaparapeo.

Para el 2003 continuaba el aumento e incorporación de 5 centros educativos a los ya existentes: los Planteles Zacapu y San Francisco de los Reyes, Extensiones Santa Cruz Tanaco y la de Gámbara y el Centro de Educación a Distancia para el Migrante Michoacano en Morelia, actualmente llamado Centro de Educación Virtual, el cual opera con tres módulos de atención en los Estados Unidos de Norteamérica, siendo estos; Los Ángeles, California; Dallas, Texas y Chicago, Illinois.

En el año 2004 se autorizaron los planteles de Huaniqueo, Zicuiran y la Extensión El Aguaje. Al año siguiente se suman 7 centros, entre los que se cuentan, San Francisco Pichátaro, Extensiones Nurío, Pamatácuaro, Salto de Tepuxtepec, Briseñas, Paracuaro, así como la Unidad del SEA Ciudad Hidalgo. En el 2006 surgieron los espacios de Cojumatlán de Régules y Extensión Las Guacamayas.

En este rápido crecimiento, para el año 2007 se autorizaron la Unidad del SEA La Piedad y las Extensiones Isaac Arriaga, Melchor Ocampo, Ocumicho, Ciudad Hidalgo, Capácuaro y Patámбан, lo que para el siguiente año el Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán dio un gran salto, con el impulso de Planteles en la modalidad escolarizada, consecuencia de la gran demanda y



preferencia de la sociedad por los servicios educativos del nivel medio superior que oferta el Colegio de Bachilleres en el Estado, así, se autorizaron por los dos niveles de gobierno 12 Planteles y 7 Extensiones, logrando un total de 19 centros educativos, entre los que se cuentan: Jiquilpan, Tingüindín, Chavinda, Catalinas, Cuanajo, Numarán; conversión de extensión a Plantel Las Guacamayas, Nuevo Urecho, Bellas Fuentes, Tafetán, Tumbiscatío e Infiernillo; así como las Extensiones Tziritzicuaro, Vicente Riva Palacio, Francisco Villa, Caltzontzin, San Miguel Canario, San Diego Curucupatzeo y Ojo de Agua de Bucio.

En 2008 los gobiernos Federal y Estatal autorizaron que se diera la conversión de los Telebachilleratos a Planteles, por cumplir estos con la normatividad establecida. De tal manera que, por este mismo año, el Colegio ya contaba con un total de 112 centros educativos estratégicamente establecidos en el Estado. En el 2009 fueron 4 los Planteles que se crearon siendo: Angahuan, Paso de Nuñez, San Juan de Viña y la Extensión Santa Ana Amatlán.

En el 2010 las extensiones de Chucándiro, Gámbara y Turicato se convierten en planteles y al año siguiente se le autorizan a la Institución los Planteles Santa María Huiramangaro, El Rosario, Arantepacua, Morelia, Carapan y la conversión de extensión a Plantel Pamatácuaro y Túpataro.

En el 2012 se suman 11 centros educativos de los cuales 7 extensiones se convirtieron en Plantel, siendo Santa Ana Amatlán, Churintzio, Isaac Arriaga, Parácuaro, Caltzontzin, Ciudad Hidalgo y Briseñas, así como Jesús del Monte, Ocampo, La Piedad y Paracho.

En el 2013 se autorizaron los centros educativos: Ocumicho, Nurío y Santa Cruz Tanaco, los cuales dejaron de ser extensiones para convertirse en Plantel, así como el SEA Zitácuaro y en el semestre 2014-2 desapareció la Extensión La Gran Familia y más tarde en 2015 se dio la conversión de las extensiones a planteles Paracho, Francisco Villa, Ocampo y La Piedad, así mismo se crean las Extensiones Apeo y la Placita.

Actualmente, el Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán cuenta con los siguientes centros educativos distribuidos estratégicamente en el Estado: 98 planteles y 15 extensiones en su modalidad escolarizada, 10 unidades del Sistema de Enseñanza Abierta SEA (modalidad no escolarizada), y 1 Centro



de Educación Virtual, con 3 módulos de atención en los Ángeles, California; Chicago, Illinois y Dallas Texas de los Estados Unidos de Norteamérica.

Lo anterior le da presencia en 114 poblaciones pertenecientes a 81 municipios de los 113 que comprende el Estado, lo cual significa atender una cobertura del 71.7 % de la geografía michoacana.

En la actualidad, el ciclo escolar 2019-2020 cuenta con una matrícula de 47 mil 362 alumnos, distribuidos en 1 mil 186 grupos. Y en relación del número de jóvenes que concluyeron fue de 8 mil 741, que sumados a los 120 mil 655, hacen un total de 129 mil 243 los egresados desde la creación del COBAEM.

En este sentido, el Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán se crea como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios su domicilio está establecido en la ciudad capital del Estado, cuyo objeto en la esfera de competencia estatal, es ofrecer y certificar la educación del nivel medio superior en sus diferentes modalidades: escolarizada, no escolarizada y virtual; tiene como propósito fundamental proporcionar a los estudiantes los elementos profesionales, críticos, coherentes y éticos que le ayuden a definir y consolidar su formación profesional, histórica y cultural para desarrollarse en sociedad.

Por su función propedéutica capacita al estudiante para ingresar a estudios de nivel superior, ofreciendo contenidos para su desarrollo, así como habilidades y valores, tanto en el campo científico, como en el humanístico y tecnológico. Asimismo, ofrece una Capacitación para el Trabajo que conforma el plan de estudios, como una categoría de formación educativa, donde se desarrollan más ampliamente las capacidades, aptitudes y habilidades del alumno, que lo preparan en el desempeño de actividades dentro del campo laboral específico.



Capítulo 2

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REFORMA EDUCATIVA

2.1 Marco contextual de la Reforma

La educación pública, laica y gratuita como derecho y obligación tiene sus antecedentes en las reformas liberales del siglo XIX y quedó explícitamente plasmada en el texto del Art. 3° constitucional desde 1917.¹⁵ En este campo, México estuvo a la vanguardia de un debate político y filosófico central a los procesos de consolidación del Estado Nación occidental del siglo XIX. Este debate otorgaba a la rectoría del Estado sobre la política educativa un carácter estratégico, tanto en la construcción del ciudadano prototipo que reflejara los valores del modelo de Estado al que se aspiraba; como en el desarrollo de las capacidades productivas necesarias para los procesos económicos modernizadores. Actualmente, este carácter estratégico de la educación pública no está en disputa en ninguna parte del mundo. Sin embargo, en tanto el modelo mismo de “Estado” ha sido objeto de contención, también lo ha sido el perfil o modelo educativo que se propone. En eso México tampoco ha sido la excepción.

Desde finales del siglo XIX, durante la Reforma y la primera mitad del siglo XX, el aspecto más contencioso de la política educativa fue su carácter de laica,¹⁶ a la vez que fue aumentando progresivamente el consenso social en torno al carácter obligatorio y gratuito de la educación pública. El constituyente de 1917 prohibió todo tipo de educación religiosa y estableció la gratuidad de la educación primaria, abanderando la educación pública como una reivindicación social. Por su parte, la reforma constitucional de 1934 estatalizó la educación, estableció la obligatoriedad de la educación primaria, y llegó al punto de mandar la educación “socialista”¹⁷ con el objetivo de afianzar una visión anticlerical que derivó en enfrentamientos violentos entre el catolicismo y el régimen post-revolucionario.

¹⁵ Zea Leopoldo, *El positivismo en México: Nacimiento apogeo y decadencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 3

¹⁶ Hernández Mejía, Salvador “De los Privilegios y los Cambios: Antecedentes Históricos del Artículo 3° Constitucional”, *Revista de Investigación Educativa*, 2003 pp. 265-289

¹⁷ Flores, José, *Fundamentos Políticos-Jurídicos de la Educación en México*, México, Progreso, 2000, p. 30



Una década más tarde, en el marco del discurso de Unidad Nacional del presidente Ávila Camacho, se flexibilizó la política educativa para tolerar la educación privada religiosa; se creó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE);¹⁸ y se reformó, nuevamente, la constitución. La reforma de 1946 estableció como gratuita toda educación impartida por el Estado y sustituyó el término “socialista” por una educación que promoviera “todas las facultades del ser humano”, basada en “el progreso científico”, de carácter “democrático” y “nacional”.¹⁹

El contexto de este nuevo marco constitucional dio lugar a que se afianzara el modelo corporativista del sistema educativo nacional. Este modelo se basó en el acuerdo fundacional de 1946, suscrito entre el gobierno y el SNTE, plasmado en el “Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública”; plenamente vigente hasta la entrada en vigor de la reforma educativa del 2013. Este reglamento estableció, entre otras disposiciones, el reconocimiento oficial del SNTE como sindicato único que agruparía, de manera obligatoria, a todos los maestros y personal administrativo vinculado a la educación básica, otorgándole amplias facultades en materia de política educativa, incluyendo en los hechos el control sobre el ingreso, avance y reparto de prebendas de los docentes y personal administrativo y, frecuentemente, el nombramiento de autoridades educativas. A cambio de estas prerrogativas, el gobierno encontró en el sindicato un instrumento efectivo de control político y de movilización político-electoral.²⁰

Este acuerdo fue uno de los más importantes entre los múltiples arreglos corporativistas que configuraron la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el funcionamiento mismo de régimen del Estado Mexicano. La simbiosis Estado-sindicato que emanó de él se manifestó de manera emblemática en el caso de Carlos Jonguitud Barrios. “En palabras de un

¹⁸ Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 34

¹⁹ Cámara de Diputados, Decreto por el que reforma el artículo 3° de la Constitución, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1946.

²⁰ Arnaut, Alberto, *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1990*, 2a Ed México, CIDE, 1998. Ricardo Raphael, *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta, 2007. Aldo Muñoz, “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13 n.º 37 2008, pp. 377-417.



entrevistado que fue funcionario del sector educativo, durante “la desangelada” campaña presidencial de José López Portillo “Jonguitud se dio cuenta y lo recibió con una plaza llena de maestros” en un acto de campaña y “le dijo al candidato: ‘de aquí hasta el último día de su mandato, usted va a estar rodeado de maestros’”²¹. Años más tarde, Jonguitud sería gobernador de San Luis Potosí, además de conservar el liderazgo del magisterio durante casi dos décadas.

Ahora bien, pese a sus déficits de legitimidad democrática, el sistema corporativo permitía llegar a todos los rincones del país y acelerar los grandes avances que se dieron de 1921 a 1992 en materia de cobertura educativa. Para 1992, el sistema contaba con un millón 100 mil maestros y 165 mil planteles; en siete décadas, la escolaridad promedio había pasado de uno a más de seis grados y el analfabetismo se habría reducido del 68 al 12.4 por ciento.²²

2.2 La modernización educativa

En el contexto de la crisis económica de la década de 1980, los arreglos corporativistas centralistas fueron perdiendo funcionalidad. En su lugar, una nueva generación de políticos, de corte tecnocrático, impulsaban políticas de liberalización económica que planteaban el adelgazamiento del Estado, racionalización del gasto público, descentralización y mayor tolerancia frente a expresiones políticas disidentes. Desde la perspectiva de esta élite política emergente, no obstante, los avances en cobertura, el sistema educativo se percibía como ineficiente y no estaba generando egresados que contribuyeran a la competitividad económica del país. En este contexto, surge el concepto de modernización educativa, el cual se introdujo en la discusión pública desde finales de la década de los 80, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Éste fue el eje del discurso bajo el cual se posicionó la nueva lideresa sindical, Elba Ester Gordillo, tras asumir la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en 1989.

²¹ Ricardo, Raphael, *Los socios de Elba Esther*, Op. Cit., p. 71

²² Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo, 1992.



Este discurso quedó plasmado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado por el Gobierno Federal, las entidades federativas y el SNTE. El reto que planteaba el Acuerdo era cómo mejorar la calidad de la educación transitando a un nuevo modelo educativo descentralizado, en el cual tendrían que participar maestros, padres de familia, gobierno y sociedad civil.²³ La descentralización también tenía el objetivo político de fragmentar el poder sindical y disminuir su capacidad de negociación de cara a una generación de políticos y funcionarios públicos federales con agenda reformadora de corte liberal, que veía en el corporativismo una barrera para modernizar al país.

Para el Banco Mundial la reforma educativa de los 90's se consideró como parte de una oleada descentralizadora más amplia que se proponía como una vía prometedora para revertir el rezago en la calidad de la educación que ponía "en riesgo la capacidad de América Latina y el Caribe de competir en términos económicos con el resto del mundo"²⁴. En la discusión pública nacional, la necesidad de una reforma educativa modernizadora se planteaba en términos similares entre la élite tecnocrática y sus intelectuales aliados. En palabras de investigadores del CIDAC, un centro de investigación independiente a favor de la liberalización económica, que desde 1992 impulsaba la descentralización y la evaluación educativa, "la liberalización económica y la educación se apoyan mutuamente. En el largo plazo, la reforma económica encontrará en la falta de capital humano un cuello de botella muy estrecho, el cual impedirá la inserción eficiente del país en los circuitos internacionales".²⁵

Frente al discurso de modernización destacó siempre la oposición abierta de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que desde su inepción en la década de los 70 había pugnado por la democratización sindical y la recuperación del poder adquisitivo del salario de los docentes, a la vez que resistió este discurso y las políticas asociadas, por considerar que eran

²³ *Ídem.*

²⁴ Burki, Javed Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger. *Más allá del centro: La descentralización del estado*, EEUU: Banco Mundial, 1999, p. 61

²⁵ Trejo, Guillermo, *Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma*, México, Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, 1992, p. 21



de corte autoritario y respondían a la lógica de la globalización económica, en lugar de plantear un proyecto nacional reivindicador de las causas sociales.²⁶ En términos formales, la CNTE es una coordinación horizontal de liderazgos seccionales que se declararon en oposición a la cúpula del SNTE, al cual siempre han pertenecido legalmente. La propuesta educativa de la CNTE ha sido la formación de individuos en la resistencia a la opresión en todas sus formas, así como la introducción de distintas formas de democracia participativa dentro y fuera del sistema educativo.²⁷ El control burocrático y corporativo, el sindicalismo jerárquico o charro, y las políticas liberales de adelgazamiento del Estado, han sido el blanco de la militancia de este movimiento sindical.

Esta agenda colocó a la CNTE en oposición directa al régimen del partido hegemónico. Sin embargo, al ser el SNTE representante único de los maestros, el gobierno federal se pudo excusar de mediar con la CNTE en materia de política educativa y así mantener a este movimiento en la marginalidad. La respuesta del CNTE fue operar desde la resistencia civil frente a las políticas del gobierno federal y escalar el conflicto. Frente a esta escalada, la descentralización obligó a los gobiernos estatales a establecer distintas formas de interlocución con la CNTE en aquellas secciones controladas por la disidencia.

El resultado fue, por un lado, la pulverización del poder político de esta fuerza disidente a nivel nacional. Por otro lado, la interacción con gobiernos estatales permitió canalizar el conflicto por cauces institucionales y surgieron diversos pactos que reproducían muchos de los vicios del pacto corporativo federal. El más notable de ellos es el que suscribió el gobierno estatal de Oaxaca con la sección XXII y que le dio a ésta el control administrativo sobre el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, incluyendo la administración de plazas y estímulos, junto con una suerte de inmunidad judicial al mandar la

²⁶ Hernández, Luis, *Cero en Conducta: Crónica de la resistencia magisterial*, México, Fundación Rosa Luxemburgo y Para Leer en Libertad A.C., 2011, pp. 30-55. Hugo Aboites, "Confrontación o diálogo para transformar la educación en el 2012-2013". En *Análisis y Perspectivas de la Reforma Educativa: Memorias y Resolutivos*, julio 2013, Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, 2013, pp. 13-19.

²⁷ Hernández, Luis, *Cero en Conducta: Crónica de la resistencia magisterial. Op. Cit.*, p. 52



integración de representantes sindicales como agentes del ministerio público estatal.²⁸

La oposición de la CNTE generó estados de excepción en la instrumentación de algunas políticas de modernización en los estados que controlaba, pero en términos generales sí se avanzaron algunos cambios significativos. El resultado fue un incremento en la cobertura de la educación básica y los años de educación obligatoria; también se crearon los consejos de participación social en las escuelas con la intención de involucrar a los padres de familia en gestión escolar, y se generaron programas como el CONAFE para regiones de alto grado de marginación.²⁹ Asimismo, durante este periodo se hizo el primer concurso de oposición para el ingreso en 1992, así como las primeras evaluaciones censales públicas en 1994.

Sin embargo, estos esfuerzos se dieron en el marco del llamado Programa Carrera Magisterial, previsto por el Acuerdo para administrar los estímulos al gremio y que afianzaba el control del SNTE sobre los recursos humanos del sistema, en línea con el Reglamento de 1946.³⁰ En el marco de las negociaciones para la descentralización educativa, el SNTE también logró acordar una doble ventanilla, donde negociarían con la federación condiciones generales para el magisterio, para luego acudir con los estados para hacer acuerdos específicos que generalmente significaban prebendas adicionales.

De esta forma, diversos análisis del proceso reformador de la década de 1990 concluyen que éste se limitó a una descentralización administrativa parcial y una mejor administración del conflicto magisterial que junto con la introducción incipiente de esquemas de incentivos para docentes y una doble ventanilla para negociación entre el Estado y el sindicato, paradójicamente fortalecieron aún más al SNTE y a la CNTE. Lo anterior, en el marco de presiones en favor de aumentos salariales, esfuerzos por adelgazar el aparato estatal e intensas protestas de la CNTE. Conforme a la evidencia empírica que presentaba

²⁸ Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, "Minuta de Acuerdo entre el Gobierno del Estado de Oaxaca y la Sección XXII del SNTE, 12 de julio 1992".

²⁹ Larroyo, Francisco, *Historia comparada de la educación en México*. 13a. ed. México: Porrúa, 1999, pp. 2-15

³⁰ *Ídem*.



el propio Banco Mundial, “las reformas de descentralización de la educación que se centran en la autonomía escolar, en oposición a la autonomía municipal o regional, contribuyen a tener escuelas con un mayor rendimiento”.³¹

El impulso a esquemas de participación y control ciudadano local sobre las escuelas, recomendado por el Banco Mundial, estaba en sintonía con el énfasis de la CNTE en la democracia participativa local y también con la promesa de incrementar la participación social contenida en el propio Acuerdo para la Modernización. Sin embargo, en los hechos, ni el gobierno, ni el partido, ni el SNTE o la CNTE priorizaron la descentralización centrada en la escuela, ni una efectiva participación de padres de familia y organizaciones civiles en asuntos sustantivos al aprovechamiento escolar. Los consejos de participación establecidos por ley carecieron, desde su diseño, de facultades y de fuentes de información confiable para intervenir o hacer contraloría social en asuntos relacionados con la calidad educativa y el aprovechamiento escolar.³² Los mecanismos de rendición de cuentas de docentes basados en el aprendizaje de los estudiantes también quedaron como asignatura pendiente.

2.3 Alternancia política y continuidad en el pacto corporativo

Para el 2000, a una década de iniciada la cruzada por la modernización educativa, pruebas de logro educativo citados por el Banco Mundial³³ situaban a la región latinoamericana muy por debajo de países de Europa y Asia. Incluso México estaba por debajo de la media de América Latina. Ese mismo año, tras la alternancia política, se decidió que México participaría por primera vez en el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la cual obtuvo resultados que lo colocaban casi en último

³¹ Burki, Javed Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger, *Más allá del centro: La descentralización del estado*, Op. Cit., p. 75

³² Martiniello, María, “Participación de los padres en la educación: Hacia una taxonomía para América Latina”, en *Perspectivas sobre la Reforma Educativa, América Central en el Contexto de las Políticas de Educación*, Washington DC, Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional, 2000, pp. 175-210.

³³ OCDE México, *Compendio de estudios y reportes de la OCDE 2006-2012*, México, Centro de la OCDE en México para América Latina, 2012.



lugar en prácticamente todas las dimensiones medidas, sólo por encima de Brasil. En pocas palabras, no había evidencia alguna de que una década de políticas de modernización educativa hubiesen tenido impacto alguno en el rendimiento escolar o en la calidad educativa.³⁴

Con la alternancia política del 2000 surgieron con mayor fuerza distintos espacios cívicos y voces académicas que pugnaban por hacer valer la transición democrática en el ámbito educativo, desmantelando el aparato corporativo educativo y promoviendo una participación ciudadana efectiva, como lo fue el Observatorio Ciudadano de la Educación,³⁵ integrado por expertos en la materia; y más tarde otras redes de organizaciones civiles como Incidencia Civil en la Educación, o la Coalición Ciudadana por la Educación.³⁶ De entre estas plataformas de la sociedad civil saldría eventualmente el contenido e impulso a la reforma constitucional en materia educativa.

Sin embargo, durante el periodo 2000-12, a pesar del surgimiento de una sociedad civil organizada en torno al tema de la educación, la cercanía de Elba Esther Gordillo como aliada del presidente Vicente Fox y más tarde de Felipe Calderón afianzó el acuerdo de 1946, y el foco de los esfuerzos reformadores gubernamentales se centró en evaluaciones sin consecuencias; en el aumento en la inversión de recursos públicos al sector; y en la reforma curricular orientada al desarrollo de competencias para el trabajo. Además, se generaron por primera vez indicadores que hacían posible la comparación del aprovechamiento nacional con el de otros países miembros; se anunciaron múltiples innovaciones de política pública, incluida la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), inversiones millonarias en infraestructura educativa y programas de gasto social focalizado para combatir la deserción escolar. Todas estas acciones en el marco de dos pactos entre autoridades educativas, sociedad civil y el SNTE en favor de la calidad educativa: el Compromiso Social por la Calidad de la Educación en el sexenio de Vicente

³⁴ "Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) PISA 2012-Resultados México"

³⁵ Observatorio Ciudadano de la Educación. "Federalismo y Participación Social ¿Prioridad de las Autoridades Educativas?" Comunicado 076. México, 2002.

³⁶ Burki, Javed Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger, *Más allá del centro: La descentralización del estado*, Op. Cit., p. 79



Fox, y la Alianza por la Calidad de la Educación en la administración de Felipe Calderón.

En sus zonas de influencia, y por las mismas razones por las que se opuso a la modernización, la CNTE también resistió esta nueva oleada de cambios, denunciándolos como instrumentos de control político y tecnocrático. Decisiones como la eliminación de la materia de filosofía y otras humanidades de la currícula de bachillerato fueron criticadas más ampliamente, y algunos las tomaron como evidencia de que los cambios estaban motivados sobre todo para responder a los requerimientos de una mayor competitividad económica y no a la formación integral de ciudadanos críticos y competentes.³⁷

Buenas o malas, estas políticas entraron en vigor en la mayor parte del territorio nacional, salvo en los estados controlados por la CNTE, pero no se les atribuyeron impactos significativos en la calidad de la educación. En todo caso, la contribución más clara de todos estos nuevos instrumentos de evaluación que proliferaron después de la alternancia, fue evidenciar las limitaciones del modelo educativo en términos de calidad y equidad. Por ejemplo, de acuerdo con la prueba PISA, en 2012: “55% de los alumnos mexicanos no alcanzan el nivel de competencia básico (nivel 2) en matemáticas (promedio OCDE: 23%)”; mientras que en el ámbito de lectura “41% de los alumnos mexicanos no alcanzan el nivel de competencia básico (nivel 2) (promedio OCDE: 18%)³⁸”. Los diagnósticos también apuntaban a que México tenía uno de los niveles de cobertura educativa más bajos de la OCDE. En 2007, cuatro de cada 10 estudiantes no se encontraba estudiando el grado de estudios que le correspondía por haber reprobado uno o más años. Y como indicador de las inequidades del sistema, según publicó la UNESCO³⁹ en 2010, el promedio de escolaridad en zonas indígenas era de año y medio, en comparación con la media nacional de ocho años.

³⁷ Avilés, Karina, “Propicia Calderón autoritarismo al mutilar planes de prepa: expertos”, *La Jornada*, 22 de abril, 2009, pp. 2-5. Gabriel Vargas, “La SEP y la eliminación de las humanidades”, *La Jornada*, 29 de junio, 2010, p. 1

³⁸ OCDE. “Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) PISA 2012-Resultados México”.

³⁹ UNESCO, Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en América Latina y el Caribe, 2010.



El problema no parecía ser un esfuerzo fiscal insuficiente. Según la misma OCDE, México había logrado aumentar el gasto en educación y gastaba más del 5% de su PIB en este rubro, es decir, más del 20% de total del gasto público, muy por encima del 13% del promedio de la OCDE⁴⁰. Para 2010, la Secretaría de Educación Pública (SEP) calculó que existían 1 millón 800 mil plazas de maestros, de los que aproximadamente 10,300 no se encontraban en el aula; estos 10,300 profesores cobraron en el primer trimestre de 2010 aproximadamente 407 millones de pesos en sueldos.⁴¹

A pesar de que las innovaciones de política educativa post-transición respetaron las estructuras jerárquicas de control sindical sobre la política educativa y la gobernanza del sector, la apertura informativa permitió que se ventilaran mediáticamente los privilegios de la cúpula sindical del SNTE y el control político de la dirigencia. Por ejemplo, en 2008 se hizo pública la compra de 59 camionetas Hummer por parte de la maestra Gordillo, las cuales fueron presuntamente regaladas a los líderes estatales del sindicato.⁴² Otra noticia referente a los excesos de la cúpula sindical fueron las presuntas propiedades en bienes raíces de Gordillo en México y Estados Unidos, en particular una casa en San Diego, California.⁴³ Más aún, el matrimonio entre gobierno y sindicato se reflejaba claramente en las declaraciones de Elba Ester Gordillo, quien presumía abiertamente haber definido las tres últimas contiendas electorales con el voto del magisterio.⁴⁴ De los esquemas de participación social que existían, diversos estudios concluían que en muchas escuelas no se implementaron; y que donde existían, tendían a ser disfuncionales por centrarse en la cooperación económica de los padres de familia y no en la deliberación y resolución de problemas relacionados con el aprovechamiento escolar.

⁴⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, "parámetros educativos en México", 2007

⁴¹ México Evalúa, 10 Puntos Para Entender el Gasto Educativo en México: Consideraciones Sobre su Eficiencia, México, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2011.

⁴² Martínez, Nurit, "Se enreda Elba; ahora las Hummers se rifaron", *El Universal*, 14 de octubre, 2008

⁴³ "Fotogalería y video: Las 'humildes' mansiones de Elba Esther", *Excélsior*, 3 de marzo, 2013

⁴⁴ Javier Aparicio, "Lo blanco, negro y gris del arreglo político entre Elba y el PAN", CNN México, 20 de julio, 2011



De este modo, quedaba claro que la democratización de las estructuras de poder en el sector educativo había quedado como asignatura pendiente, y que el control jerárquico seguiría operando en contra del fortalecimiento de la profesión docente, la autonomía escolar y la participación real de los distintos sectores de la sociedad. Algunas organizaciones civiles, académicos y expertos en materia educativa, describían al sistema educativo mexicano en 2011 como dominado por “relaciones corruptas e inequitativas”, donde el Sindicato “ejerce atribuciones sobre la materia educativa, más allá de sus funciones de representación de intereses laborales... [lo cual] lo convierte en un actor poderoso con capacidad de veto”.⁴⁵ Pese a este poder de veto, el 10 de diciembre de 2012, sólo nueve días después de su toma de posesión, el presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional en materia educativa, como seguimiento de los acuerdos contenidos en el Pacto por México. La reforma se discutió y aprobó en tiempo record y fue promulgada el 25 de febrero de 2013. Al día siguiente se anunció para sorpresa y beneplácito de la opinión pública la detención y encarcelamiento de la Secretaria General del SNTE, Elba Ester Gordillo. Meses más tarde se aprobaron tres leyes secundarias que sustituyen al acuerdo de 1946 y acotan el poder sindical en lo relativo al ingreso, promoción y permanencia del magisterio, e introducen a la evaluación docente como el principal mecanismo del sistema.

2.4 Análisis de la negociación de la Reforma Educativa

Hacia finales del sexenio de Felipe Calderón, la cúpula del SNTE había abierto al menos cinco frentes que habrían de disputarle su poder de veto:

- i. **La sociedad civil organizada.** En el 2010 se consolida una alianza de los grupos excluidos por Elba Esther formada por expertos, académicos y organizaciones que habían estado en el Compromiso por la Educación y que no tenían ninguna incidencia sobre la política educativa porque ya todo lo decidía el Sindicato. Esta alianza de sociedad civil se decanta como un

⁴⁵ Coalición Ciudadana por la Educación. ¿Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnósticos y propuestas desde la Sociedad Civil. México, Coalición Ciudadana por la Educación, 2010.



movimiento que enfrenta La Política, con mayúscula, no las políticas públicas, y va a ser un movimiento político para derogar el decreto de 1946⁴⁶ e instalar en su lugar un servicio profesional docente.

- ii. **Organismos internacionales.** A lo largo de toda la primera década del siglo XXI, diversos organismos internacionales, como la ONU,⁴⁷ la OCDE⁴⁸ y el Banco Mundial, emitieron pronunciamientos y publicaciones de distinta índole que apuntaban directamente hacia la necesidad de establecer nuevas reglas del juego en torno a la relación entre el Estado y el SNTE. En este sentido, destaca la declaración del Relator de Derechos Humanos de la ONU con respecto a la relación que el gobierno y el sindicato magisterial sostenían: una “simbiosis atípica”.⁴⁹ Por su parte, hacia mediados del sexenio de Felipe Calderón, la OCDE se tornó particularmente visible con su estudio “Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes”. De acuerdo con un asesor legislativo, este reporte sirvió como base para las directrices de evaluación que emitió la SEP y es por eso que “se echa en cara lo de ‘es de la OCDE’”. Este estudio fue comisionado por el entonces titular de la SEP, Alonso Lujambio, en el marco de una estrecha colaboración entre el gobierno federal y la OCDE, que se refleja en la producción de más de 30 estudios y reportes emitidos por este organismo sobre México.⁵⁰
- iii. **La Coordinadora Nacional por los Trabajadores de la Educación.** El enemigo histórico de la maestra, la CNTE, junto con el PRD y otros partidos de izquierda, constituían el frente más viejo de la maestra Gordillo y del SNTE. Sin embargo, durante el proceso reformador, la CNTE operaría más como un aliado del SNTE que como su opositor. No obstante, la cúpula del PRD justificaría su apoyo a la reforma educativa, en el marco del Pacto por México, en términos de una agenda de democracia sindical a fin al discurso histórico de la CNTE. En palabras de Jesús Zambrano, uno de los objetivos centrales del Pacto era “eliminar el caciquismo sindical, como el de la educación y la energía”⁵¹.

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ Organización de las Naciones Unidas

⁴⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

⁴⁹ Muñoz Armenta, Aldo. “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13 n.º 37, 2015, pp. 377-417.

⁵⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Compendio de estudios y reportes de la OCDE. 2006-2012. México Centro de la OCDE en México para América Latina, 2012

⁵¹ Cárdenas, José. “Frente contra la CNTE”, *Excélsior*, 9 de julio, 2015.



- iv. **La élite política.** Además de la distancia que guardó siempre el PRD de la cúpula del SNTE, la relación entre el sindicato y las cúpulas del PRI y del PAN se fue tensando. Ex secretarios y ex subsecretarios de educación de los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, como Miguel Limón, Josefina Vázquez Mota y Alonso Lujambio, o Lorenzo Gómez Morín y Carlos Mancera, operarían desde distintas trincheras para empoderar a los adversarios de la maestra Gordillo, sabedores de y contrariados por su poder de veto en el sector. Las dirigencias partidistas también se mostraban crecientemente recelosas del poder e influencia acumulados por la lideresa sindical. Prueba de ello fue la negativa del PRI a suscribir una coalición electoral con el PANAL en 2012. El PRI empezaba a percibir que asociarse con la maestra Gordillo “tenía más costos que beneficios”. Sólo dos meses después de firmar un acuerdo de coalición electoral entre PRI, PVEM y Nueva Alianza, los medios reportan que ambos partidos habían decidido “de común acuerdo y por así convenir a sus intereses’ que este último salga del bloque que competiría en los comicios federales del 1 de julio”.⁵² En el caso del PAN, la designación de Josefina Vázquez Mota como candidata presidencial en la elección de 2012 hacía impensable una alianza con el PANAL, en virtud de la conocida rivalidad entre Vázquez Mota y Gordillo.
- v. **El sector empresarial.** Si bien no hay evidencia de una movilización directa del sector empresarial en contra del SNTE, fue muy visible el involucramiento de empresarios filántropos con mucho liderazgo, como Claudio X. González y Alejandro Ramírez en la constitución de Mexicanos Primero, organización civil que jugaría un papel central en la reforma. También destaca la participación de otras organizaciones civiles afines al sector privado, como son el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) y México Evalúa, en evidenciar el rezago educativo e impulsar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que visibilizaran los privilegios y el modus operandi del SNTE.⁵³

⁵² Torres, Mauricio, “El Partido Nueva Alianza sale de la coalición electoral con el PRI y PVEM”, CNN México, 20 de enero, 2012

⁵³ Trejo, Guillermo, Educación para una economía competitiva, Índice de Competitividad Internacional. Resultados 2009, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2009. México Evalúa, 10 Puntos Para Entender el Gasto Educativo en México: Consideraciones Sobre su Eficiencia, México, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2011



Con excepción de la CNTE, cada uno de estos actores jugó un papel relevante en la configuración de una coalición amplia y plural que desde distintas trincheras habría de construir la viabilidad política de la reforma educativa de 2013, remontando lo que muchos percibían como un poder de veto infranqueable. Sin embargo, fue la articulación de la sociedad civil organizada lo que permitió generar de manera decisiva un ambiente de exigencia en torno a la reforma y orientar la agenda hacia la transformación de las relaciones de poder en el sector educativo; en contra la simbiosis sindicato-gobierno y en favor de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector.

Si bien el tema de la calidad educativa se convirtió en la preocupación central de la sociedad civil organizada desde fines de los 90s y con más fuerza después de la transición, los esfuerzos ciudadanos durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón avanzaron desde un enfoque de colaboración tripartita: gobierno, sindicato y sociedad civil organizada. Los actores de sociedad civil exigían insistentemente mayor transparencia, reformas a los planes de estudio, evaluación docente, y participación ciudadana, pero se avanzaba sólo al ritmo que la cúpula sindical permitía. Podríamos resumirlo de la siguiente forma “la silla del SNTE era inmensa, la de la SEP era chiquita y nunca había silla de la sociedad civil, entonces poner la silla de la sociedad civil era muy importante, sin embargo; el espíritu de esa participación era: sociedad civil que venga de relleno y de aval”⁵⁴.

El proceso de construcción de un espacio cívico autónomo y con poder de incidencia tomaría varios años. Un hito fundamental en esta dirección fue la creación del Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación. Este espacio se creó por iniciativa de la entonces secretaria de educación pública, Josefina Vázquez Mota, quien mantenía interlocución con la amplia gama de redes y organizaciones civiles que habían surgido en torno a la problemática educativa y vio la necesidad de generar un espacio de encuentro entre ellas. El Consejo lo integraron sobre todo redes de organizaciones civiles, como Incidencia Civil en Educación (ICE), Suma por la Educación, el Observatorio Ciudadano en la

⁵⁴ Castañeda, Jorge y Héctor Aguilar. “Un futuro para México”, *Nexos* 386. 1 de noviembre, 2015.



Educación, y algunas organizaciones civiles a título individual, como Mexicanos Primero. Fue la primera red de redes en la que estuvo representada toda la gama de organizaciones interesadas en la política educativa.

Una vez que las organizaciones se reunieron, acordaron que el espacio debía ser autónomo, sin la participación del gobierno. Sin embargo, este conjunto tan plural de organizaciones no logró articular una agenda común en sus primeros años de existencia.

A pesar de las resistencias, entre 2007 y 2009, la idea de que la relación simbiótica entre el SNTE y el gobierno debía ser el blanco de los esfuerzos de incidencia de la sociedad civil para mejorar la calidad de la educación en el país, fue cristalizando entre un subconjunto de actores de sociedad civil que participaban en este espacio. Estos actores se reconocieron como aliados y conformaron una suerte de cónclave minoritario al interior del Consejo.

De entre los integrantes de este cónclave destacan Ricardo Raphael, Mónica Tapia, Tere Lanzagorta, Alberto Serdán y Pilar Parás, como un primer círculo de personas influyentes, junto con otros integrantes como Jorge Javier Romero, Blanca Heredia, Maite Azuela, Felipe Hevia, Manuel Gil Antón, Gilberto Guevara Niebla, Alberto Arnaut y Rogelio Gómez-Hermosillo⁵⁵. De Ricardo Raphael se reconoce sobre todo su contribución al debate público desde 2007, con su libro “Los Socios de Elba Esther”, y su participación constante en las deliberaciones al interior del cónclave. El texto de Rafael documenta la relación de la líder magisterial con las altas élites políticas del país, poniendo énfasis en el fundamento legal de ésta: el decreto de 1946⁵⁶.

En las discusiones tempranas del cónclave también participaron algunos actores como Maru Linares de ICE, y David Calderón, Lorenzo Gómez Morín y Claudio X. González de Mexicanos Primero. Estos actores compartían el diagnóstico y estaban de acuerdo en priorizar objetivos de incidencia política, pero no creían que fuera viable ninguna agenda que se planteara en oposición

⁵⁵ Hernández Navarro, Luis. “Las mentiras sobre la reforma educativa”, *La Jornada*. 15 de enero, 2013.

⁵⁶ Ricardo, Raphael, *Los socios de Elba Esther*, *Op. Cit.*, p. 83



al sindicato. El desacuerdo llevó a estos actores a distanciarse del cónclave y al surgimiento de dos agendas de incidencia que se impulsarían en paralelo.

Una de estas agendas fue la de Mexicanos Primero, centrada en los temas que ya trabajaban desde la sociedad civil: transparencia y rendición de cuentas por medio de evaluación universal. Esta agenda se planteó en interlocución sistemática con el sindicato, aunque también generó informes y reportes basados en evidencia en los que se criticaba duramente al sistema y su falta de transparencia.

La alternativa fue la agenda original del cónclave, planteada en oposición directa al arreglo corporativo y a la cúpula sindical, con el objetivo central de devolver la rectoría al Estado mediante la creación de un sistema profesional docente. Como se trataba de una posición minoritaria dentro del Consejo, particularmente por el mencionado distanciamiento de algunos de sus miembros originales, el cónclave optó por formar una organización independiente en 2010: la Coalición Ciudadana por la Educación, conocida también como “Muévete por la educación” (Muévete). En un principio, la visión de Muévete era construir densas redes ciudadanas, a lo largo del país, con capacidad de movilizarse en contra del pacto corporativo. Varios de sus integrantes consideraban estratégico incorporar a docentes críticos de la cúpula sindical y a padres de familia a estas redes.

Fueron años de intensas deliberaciones impulsadas en distintos espacios, tanto por Muévete como por Mexicanos Primero y organizaciones afines a su agenda, como IMCO Instituto Mexicano de la Competitividad y CIDAC Centro de Investigación para el Desarrollo foros públicos y plurales; espacios de confianza entre aliados convencidos; plataformas de colaboración con el adversario; publicación de documentos de diagnóstico; seguimiento público a solicitudes de acceso a información pública, entre otros. Cabe destacar que las dos agendas se beneficiaron de los datos y diagnósticos de organismos internacionales para fundamentar sus propuestas programáticas.⁵⁷ Tanto expertos, como organizaciones civiles y funcionarios de la SEP buscaron la manera de influir en

⁵⁷ 10 por la Educación, Estrategias emergentes para la educación en México, Agenda Ciudadana de Política Educativa, 6 de febrero 2011



estos diagnósticos para que dijeran lo que querían oír. Pero los impulsores de ambas agendas también generaron sus propios documentos y los posicionaron en el debate público.

Hacia fines de 2011, el asunto de las evaluaciones y la transparencia era un tema de consenso que el gobierno y hasta el propio SNTE tenían plenamente incorporado a su discurso, pero sólo los actores de sociedad civil organizada tenían la autonomía para nombrar y criticar el pacto corporativo y su impacto sobre la calidad de la educación.

El resultado hacia principios de 2012 fue el surgimiento de un diagnóstico compartido y propuestas de sociedad civil más puntuales y convergentes. Termina siendo una Coalición anti Elba Esther desde sociedad civil, cuyo diagnóstico del sector se centra en el acuerdo político-corporativo, además de poner en el centro de la agenda de reformas la derogación del escalafón y de las comisiones mixtas sindicato-gobierno en la definición del ingreso, la permanencia y los estímulos, y plantean crear una nueva Carrera Magisterial sin abandonar la agenda de transparencia y evaluación docente.

Hacia finales de 2011, Mexicanos Primero se convenció de que el diálogo y la colaboración con el sindicato no estaba permitiendo avanzar en la dirección y la velocidad necesarias. Y después de meses de una intensa interlocución, cuyo resultado fue una serie de acuerdos que incluían la realización de la evaluación docente universal puramente diagnóstica y sin consecuencias, fue claro para Mexicanos Primero que el SNTE estaba obstaculizando la evaluación. Así mismo, se generó la percepción de que la cúpula sindical no concebía al magisterio como una instancia cuya obligación moral fuera trabajar en beneficio de la calidad educativa.

A inicios de 2012, Mexicanos Primero contrató como coordinador de comunicación a Alberto Serdán, hasta entonces secretario técnico de Muévete. Si bien este cambio causó molestia entre algunos integrantes de Muévete, al relacionarlo con el viraje en la agenda de Mexicanos Primero y su eventual rompimiento con el sindicato, así como con la convergencia de todos los actores de sociedad civil en torno a una misma agenda.



Esta convergencia de agendas no fue una mera casualidad, sino el resultado de prácticas específicas. El distanciamiento táctico no destruyó los puentes de comunicación. Las actitudes de tolerancia y la disposición a mantener el diálogo favorecieron la complementariedad entre los distintos espacios. Aunque Muévete y Mexicanos Primero avanzaron en rutas paralelas para fortalecer sus argumentos, diagnósticos y propuestas, el Consejo se mantuvo siempre como el espacio de encuentro más plural y con mayor capacidad de incidencia en el que, eventualmente se generó una agenda de consenso que integraría ambas visiones tácticas y programáticas.

Sin embargo, la colaboración entre Mexicanos Primero y Muévete no avanzó sin tropiezos. Pues la misma prensa señaló prácticas que generaron recelo y desconfianza entre las dos organizaciones, lo cual minaría la cohesión y la capacidad de incidencia del colectivo amplio en el mediano plazo. Entre estas prácticas destaca, por ejemplo, un excesivo protagonismo por parte de algunos de los líderes más visibles; el robo de cuadros entre organizaciones; unilateralidad en coyunturas políticamente sensibles; acuerdos ambiguos en torno a aspectos tácticos, o falta de claridad en la toma de posiciones respecto de temas controversiales. Las quejas se centran mayormente en contra de Mexicanos Primero, organización que llegaba tarde a la fiesta, pero con muchos recursos de todo tipo, capacidad operativa y disposición a actuar unilateralmente en favor de un mandato claro, a diferencia de Muévete y otras redes de sociedad civil con menos recursos y supeditadas a procesos deliberativos más lentos.

Otro factor de tensión fue el estreno de la película *De Panzazo*: documental sobre el funcionamiento y el estado del sistema educativo mexicano, conducido por Carlos Loret de Mola. El blanco del documental fue Elba Esther Gordillo y el pacto corporativo: se retomaban datos de la OCDE en aras de explicitar el vínculo entre calidad educativa y los arreglos sindicales. La intención original de Mexicanos Primero no era en primera instancia desprestigiar a Elba Esther, sino que “ellos querían hacer *Waiting for Superman* en México”⁵⁸, en referencia

⁵⁸ Hernández Estrada, Mara, *Negociación y deliberación en México y sus procesos democráticos*, Massachusetts, Instituto de Tecnología, 2013, p. 49



a un documental hecho en EEUU donde se plantea la problemática del sistema educativo, pero sin culpar a nadie del problema. Al final se optó por el enfoque anti-Elba, que de acuerdo con Mexicanos Primero buscaba evidenciar los vicios del pacto corporativo, pero que buena parte de los integrantes de Muévete percibieron como anti-magisterio.

Este documental tuvo dos efectos significativos: a) generó un ambiente de exigencia ciudadana y de desprestigio de la figura de Elba Esther Gordillo que las organizaciones civiles capitalizarían para comprometer a los partidos con su agenda, en el contexto de las elecciones presidenciales; y b) despertaría el rechazo y la indignación del magisterio, en particular entre la cúpula sindical tanto del SNTE como de la CNTE, frente a lo que se percibiría como una estigmatización negativa del gremio. El sentimiento de agravio lo confirman dirigentes de organizaciones civiles y expertos en educación, que describieron este esfuerzo como el arranque de una campaña de desprestigio y estigmatización del gremio desde una visión de la élite económica clasistas y racistas⁵⁹. Lo anterior detonaría un proceso de polarización y mutua descalificación entre las organizaciones civiles afines al sector empresarial y la CNTE, que persiste hasta el día de hoy.

A pesar de las tensiones, las labores de mediación al interior del Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación prosperaron y éste cerró filas para articular un colectivo amplio y plural de más de 200 organizaciones civiles que lanzan la campaña 10 por la Educación.⁶⁰ Su acción más emblemática fue retar a los candidatos a posicionarse respecto de 10 asuntos medulares a la agenda de la sociedad civil, entre ellos la derogación del decreto de 1946, el establecimiento de un servicio profesional docente, evaluación universal, autonomía escolar y participación ciudadana, entre otros. Los cuatro candidatos respondieron puntalmente al reto y adoptaron compromisos de campaña significativamente más puntales respecto de los contenidos en las plataformas de sus partidos. Sólo el PRD y PAN suscribieron la agenda en contra del pacto corporativo, mientras que el PRI evadió posicionarse al respecto. La respuesta

⁵⁹ Cárdenas José, Frente contra la CNTE, *Excélsior*, 9 de julio, 2013

⁶⁰ 10 por la Educación, al rescate de la educación en México, Agenda Ciudadana de Política Educativa, 10 de abril 2012



fue similar en el marco de la Cumbre Ciudadana, que reunió a más de 350 organizaciones para consensar una agenda ciudadana más amplia, en donde integrantes de Muévete y Mexicanos Primero incorporaron su agenda de reforma educativa en forma íntegra. Ambos ejercicios tendrían un alto impacto mediático y en el debate público.

En síntesis, el último año de esta etapa se caracterizó por negociaciones efectivas entre organizaciones civiles muy diversas para la construcción de una agenda ciudadana común. Estas negociaciones generaron valor para todos los actores del colectivo, a pesar de algunos roces entre organizaciones. También fue un año de intensas deliberaciones de carácter público en donde se puso a prueba la solidez de los argumentos de la sociedad civil. En particular, las redes y organizaciones civiles del colectivo fueron efectivas en su estrategia mediática para posicionar la agenda en contra del pacto corporativo, lo cual suma a la efectividad de la negociación, pues convirtió a la sociedad civil en un factor real de presión en un contexto en el que los partidos políticos y los funcionarios públicos habían sido tímidos, por decir lo menos, en plantear una agenda que afectara intereses implicados en el pacto corporativo. A su vez, esta capacidad de ejercer presión le garantizaría un espacio en la mesa de negociación de la reforma y se reflejaría en el contenido de los compromisos del Pacto por México en materia educativa y en la reforma constitucional.

Así pues, a pesar de la negativa del PRI a suscribir la agenda anti-pacto corporativo, la exigencia ciudadana en torno a la reforma y el desprestigio de Elba Esther Gordillo habían aumentado drásticamente a mediados de 2012. Fue ese el contexto en el que Enrique Peña Nieto fue electo presidente.

2.5 El Pacto por México y sus compromisos en materia educativa

La agenda del Pacto por México en materia de educación se negoció en un espacio seguro de diálogo que los participantes calificaron como constructivo en todo momento. La deliberación fue de élite, con nula publicidad, sin embargo; el resultado confirma que el gobierno federal mantuvo interlocución fluida con la OCDE y con actores de la sociedad civil que impulsaban la agenda de 10 en Educación.



Frente a la victoria electoral de Enrique Peña Nieto, el candidato menos afín a la agenda de reforma educativa, la sociedad civil explora nuevas avenidas para la incidencia. En aras de conformar un grupo de Senadores plural. A pesar del escepticismo, las organizaciones optan por mantener abierto el diálogo con el equipo de transición en paralelo. Los periódicos de la época dan cuenta de distintas reuniones realizadas con Aurelio Nuño y otros miembros del equipo de transición. Estas reuniones permiten plantear las propuestas de la agenda de reforma educativa que se había consensado y también estrategias para romper con Elba Esther Gordillo, pues ya la sociedad civil anticipaba la resistencia del magisterio a los cambios que se proponían.

Uno de estos actores de sociedad civil relata: “En la primera reunión, la postura de Aurelio era ‘es que Elba Esther sí sabe de educación’; y le decíamos: ‘No, Aurelio. Eso es lo que le ha hecho creer a todos los gobiernos, gobierno tras gobierno, de que ella sabe de la educación, entonces que le confíen la educación a ella. No cometan ese mismo error’. Al ir creando un ambiente más de confianza, se le hace un planteamiento más explícito: ‘Aurelio, la maestra en este momento vale 1 billón 600 mil millones de pesos, ¿ese dinero lo quieres manejar tú, o quieres que lo siga manejando Elba Esther?’⁶¹.”

En esta etapa, Muévete y las demás organizaciones interesadas en formar una comunidad de práctica deliberativa se fueron quedando sin recursos económicos, mientras que los que tenían recursos, como Mexicanos Primero, no estaban tan interesados en la deliberación amplia y se centraron en responder de manera ágil a la coyuntura. El resultado fue que proliferaron los encuentros entre actores políticos y líderes de sociedad civil actuando unilateralmente, y por ende un debilitamiento de la coalición amplia.

Sin embargo, en el contexto de las negociaciones del Pacto por México, la oposición también pugnaba por la reforma educativa que ya había suscrito en el periodo electoral y cuyo contenido desarrollaba en colaboración paralela con sociedad civil. Es decir, la presión para adoptar la agenda de sociedad civil venía

⁶¹ Hernández Estrada, Mara, *Negociación y deliberación en México y sus procesos democráticos*, *Op. Cit.*, p. 72



tanto de líderes de este sector como de los partidos de oposición con los que el PRI se proponía colaborar en la construcción de ese gran Pacto.

De acuerdo con dos de los dirigentes partidistas, los primeros acercamientos para la construcción del Pacto se llevaron a cabo entre el PRD y el PRI, a iniciativa de la dirigencia del PRD. Desde estos primeros encuentros se acordó invitar al PAN. En palabras de uno de los presidentes de partido de oposición, se generó en un ambiente de absoluta secrecía, con el fin de “generar confianza y tener la posibilidad de trabajar en las agendas reales puestas sobre la mesa durante la negociación”⁶².

La actitud de plena colaboración se refleja en la afirmación del otro presidente de partido de oposición, en el sentido de que el PAN optó por no declararse partido de oposición y en su lugar, asumió una postura de corresponsable, dispuesta a colaborar con el partido gobernante en beneficio de los ciudadanos. Esta posición condujo a la construcción de acuerdos de ganancia mutua, y a la vez explica la aversión al Pacto manifestada por diversos legisladores de oposición que acusaban al gobierno de haber corporativizado a la oposición⁶³.

La información sobre intereses y prioridades de cada una de las partes fluyó y posibilitó tanto la identificación de intereses comunes como el intercambio de concesiones. Los presidentes de los tres partidos coinciden en señalar que cada uno de los partidos puso sobre la mesa sus temas de negociación, y que ello permitió encontrar esa base común. Un factor clave para que la información fluyera fueron las siguientes reglas, acordadas y respetadas por todos: a) confidencialidad absoluta de las negociaciones; b) los participantes serían respetados en caso de cambiar de opinión o posición con respecto a los temas tratados de los acuerdos generados; y c) “nada está acordado, hasta que no esté acordado todo”.⁶⁴ Otro factor fundamental que refirieron los presidentes del PAN y del PRD tiene que ver con las relaciones personales generadas en previas negociaciones entre las distintas fuerzas políticas.

⁶² *Ibíd.*, p. 73

⁶³ Hernández Mejía, Salvador. “De los Privilegios y los Cambios: Antecedentes Históricos del Artículo 3ero Constitucional”. *Revista de Investigación Educativa* 2013, pp. 265-289.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 273



Hernández Estrada,⁶⁵ relata que durante este periodo hubo un acercamiento entre Aurelio Nuño y Elba Esther Gordillo para efectos de revisar el texto de la reforma constitucional que se habría de presentar unos días después del anuncio del Pacto, de manera que el SNTE sí parece haber sido consultado en esta etapa del proceso; incluso hay testimonios de exfuncionarios que relatan que el equipo de la maestra habría participado en la redacción de la reforma. Sin embargo, estas negociaciones no llegaron muy lejos y la coalición anti-Elba fue más efectiva en su acercamiento con el PRI y el equipo de transición de Enrique Peña Nieto. Finalmente, "Aurelio fue el que decidió no seguir la ruta de simbiosis atípica sindicato-gobierno, o sea, al interior de esa élite también hubo esa ruptura⁶⁶".

Al interior del Pacto por México, y en la interlocución con una cúpula de sociedad civil, todos estos elementos configuraron una negociación de alto grado de efectividad donde los negociadores reportan haber generado más valor del esperado y sentirse plenamente satisfechos a la firma del Pacto. Ello no obstante los diversos costos que pagaron los negociadores. El PRI y el presidente enfrentaron un fuerte distanciamiento con la cúpula del SNTE, su aliado histórico, lo cual abría un frente político de alto riesgo. Por su parte, los líderes de oposición también tuvieron que enfrentar las críticas de los legisladores de sus partidos respecto de la falta de interlocución interna en lo que denunciaban como negociaciones cupulares opacas.

Esto generaría problemas más serios en la siguiente fase de implementación del Pacto y la frustración entre los militantes de oposición al valorar que los beneficios políticos del Pacto no se repartirían en forma homogénea, pues serían apropiados mayormente por el PRI. Varios entrevistados del PAN y del PRD dan cuenta de esta insatisfacción frente a la forma en que se negoció el Pacto⁶⁷.

⁶⁵ Hernández Estrada, Mara, *Negociación y deliberación en México y sus procesos democráticos Op. Cit.*, p. 81

⁶⁶ Castañeda, Jorge y Héctor Aguilar, "Un futuro para México", *Nexos* 386. 1 de noviembre, 2015.

⁶⁷ Hernández Estrada, Mara, José Del Tronco y Gabriela Sánchez. *Un Congreso sin Mayorías: Mejores Prácticas en Negociación y Construcción de Acuerdos*, México, FLACSO-México & Centro de Colaboración Cívica, 2014, pp. 12-32



Sobre la calidad de la deliberación, los tres presidentes de partido describen un ambiente de buena fe, donde las partes buscaban soluciones a los grandes problemas nacionales, lo cual posibilitó que la fuerza del mejor argumento pesara en la construcción de acuerdos. Como insumos para la deliberación, destacan “diagnósticos de la OCDE ... [y la petición directa] a José Ángel Gurría de elaborar recomendaciones para integrar la agenda”; recomendaciones que estarían en línea con la agenda de sociedad civil. También actores clave de sociedad civil organizada reportan haber tenido interlocución fluida con el equipo de transición. No obstante, el carácter opaco y cupular del proceso del Pacto en su conjunto limita hasta cierto punto la legitimidad democrática de esta etapa del proceso.

A pesar de estos déficits, la agenda resultante respondía en buena medida al ambiente de exigencia ciudadana en la materia, por lo que fue celebrada por los distintos grupos de sociedad civil que impulsaron la campaña 10 por la Educación y bien recibida por la ciudadanía. El 17 de diciembre de 2012, *Excélsior* publica una encuesta donde el 60% de la población en general dice estar de acuerdo con la reforma educativa, y cree que sí habrá una mejoría en el sistema educativo.⁶⁸

2.6 La reforma constitucional

La iniciativa presidencial de reforma constitucional de 2013 en materia de educación recogió aspectos centrales de la discusión pública de la última década en la materia, incluyendo: a) El foco en la calidad educativa que queda plasmado como un derecho en la constitución. b) La centralidad de la evaluación independiente para garantizar la rendición de cuentas. c) El establecimiento de mecanismos meritocráticos para la profesionalización del magisterio⁶⁹.

La redacción de la iniciativa estuvo a cargo de los exfuncionarios Miguel Limón y Carlos Mancera, como consultores de Presidencia. Esta iniciativa se negoció en el seno del Pacto por México, como un proyecto que sale desde la presidencia consultó a varias gentes como Miguel Székely, como Claudio X

⁶⁸ Agenda Ciudadana de Política Educativa, 10 por la Educación. Ulises Beltrán, y Alejandro Cruz, “La opinión pública respalda la Reforma Educativa”, *Excélsior*, 17 de diciembre, 2012

⁶⁹ Poder Ejecutivo Federal, Reforma Constitucional en Materia Educativa, México, Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero, 2013.



González, y otros expertos. Limón y Mancera conocían muy bien la situación del sector y compartían el diagnóstico de sociedad civil, por lo que pudieron fungir como traductores para integrar sus planteamientos.

A la presentación de la iniciativa presidencial siguió una etapa de discusión que se caracterizó por agilidad en la deliberación y la negociación, combinando espacios plurales de discusión con negociaciones bilaterales. En estos espacios, legisladores y líderes de sociedad civil destacan el papel de Aurelio Nuño como representante de la oficina de la presidencia, apoyado por Limón y Mancera en la redacción. Senadores del PAN y del PRD, así como actores de sociedad civil, ubican a este actor y a sus consultores como centrales en la negociación. Legisladores de oposición destacan su habilidad para contener la molestia de los legisladores que no fueron incluidos en la negociación del Pacto.

En contraste, el estilo de negociación de las cúpulas partidistas de los partidos de oposición, particularmente la del PAN, fue recurrir a distintas formas de presión apelando a la importancia de la disciplina partidista, lo cual contribuyó a generar crispación. Generando una permeabilidad limitada de este proceso frente a las propuestas de un puñado de líderes de organizaciones civiles y expertos, incluyendo a Claudio X. González (Mexicanos Primero) y Ricardo Raphael (Muévete).

Ésta limitada permeabilidad respondió en gran medida al descontento de legisladores del PAN y PRD respecto de lo que consideraron una invasión a las facultades del Poder Legislativo por parte de las cúpulas partidistas que negociaron la iniciativa presidencial. Lo que resultó en la incorporación de cambios impulsados por legisladores del PAN y del PRD que introdujeron conceptos como: a) el derecho a una educación de calidad, b) autonomía escolar en asuntos de infraestructura, materiales y asuntos operativos, y c) la clarificación de que el sistema profesional docente incorporaría evaluación con consecuencias⁷⁰.

⁷⁰ Hernández Estrada, Mara, José Del Tronco y Gabriela Sánchez. Un Congreso sin Mayorías: Mejores Prácticas en Negociación y Construcción de Acuerdos, *Op. Cit.*, p. 39



No obstante, el sentido de urgencia con el que se planteó la reforma, bajo la amenaza de que retrasar la aprobación de la reforma daría tiempo a que la oposición del magisterio se organizara, derivó en insuficiente tiempo y poca disposición para la construcción de una visión compartida e integral en torno a las particularidades del modelo educativo a impulsar.

También derivó en una reforma más acotada, que para muchos críticos descuidó aspectos sustantivos al logro del máximo aprovechamiento del educando. Esto incluso contrastando la reforma aprobada con lo planteado originalmente por organizaciones civiles y la propia OCDE, sobre todo en relación con la autonomía escolar.

Desde el punto de vista de efectividad negociadora, lo más significativo de esta etapa fue la construcción de una coalición partidista tripartita, respaldada por otra coalición de organizaciones civiles y expertos, que superó el veto sindical y logró imponer la evaluación obligatoria y con consecuencias, pese a ser percibida por la cúpula del SNTE y la CNTE como el anuncio de un modelo punitivo y homogeneizante.

Por su parte, ni la CNTE ni el SNTE estaban contentos con la reforma constitucional. La oposición de la CNTE fue abierta y a través de movilizaciones tradicionales. En el caso del SNTE, el descontento se reflejó de manera más sutil en una declaración de la maestra Gordillo en la que acusaba al Senado de haber traicionado al magisterio aprobando una reforma en la que se le daba un enfoque punitivo a la evaluación docente.⁷¹ Después de esa declaración, las tensiones entre el presidente Enrique Peña y Elba Esther iban en aumento y ella le habría comentado lo siguiente poco antes de ser aprehendida: “el único jefe político soy yo’, pero yo nunca fui subordinada de Calderón ni de Fox; yo no soy una sirvienta de nadie, al sindicato se le puede replegar pero no subordinar”⁷². No obstante, la detención de la Maestra Elba Esther Gordillo en febrero de 2013,⁷³

⁷¹ Arellano, Cesar, “Gordillo: Con Amenazas no se transformará el Sistema Educativo”, *La Jornada*, 6 de febrero, 2012

⁷² *Ídem*.

⁷³ Gustavo Castillo, “La maestra, presa es acusada de lavado de dinero”, *La Jornada*, 27 de febrero, 2013



significó un debilitamiento extremo del poder de negociación del SNTE de cara a la coalición partidista y a la discusión de la legislación secundaria.

En resumen, este periodo se caracterizó por negociaciones efectivas en el Congreso y una deliberación de calidad, pero restringida en tiempo y en la pluralidad de participantes. El resultado fue una reforma constitucional con una amplia base de legitimidad democrática y bien acogida por la ciudadanía, pero donde actores clave como los padres de familia o docentes habían quedado sin voz en el proceso, y se habían obviado elementos importantes de una agenda más amplia, como la autonomía escolar en asuntos sustantivos al aprovechamiento escolar o mecanismos para la colegiación de docentes.

2.7 La legislación secundaria y sus déficits de legitimidad democrática

Hacia finales de marzo de 2013, la SEP convocó a una reunión de trabajo para socializar borradores de la legislación secundaria con legisladores del PAN, PRI y PRD. Los borradores no fueron bien recibidos por los legisladores de la oposición y en esta misma reunión se acordó la instalación de tres mesas de trabajo para elaborar cada una de las tres leyes: a) Ley General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa; b) Ley General de Servicio Profesional Docente, y c) Ley General de Educación Pública⁷⁴.

La primera mesa, relativa a la Ley General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa se acordó que sería liderada por el presidente de la Comisión de Educación del Senado Juan Carlos Romero Hicks del PAN, con el apoyo de la secretaria técnica de la Comisión, Violeta Roldán⁷⁵. Este eje de la negociación y deliberación para elaborar la ley se caracterizó por colaboración y deliberación de calidad entre PAN, PRD y en menor medida el PRI, para efectos de la redacción de la iniciativa. Lo anterior, en una combinación de espacios tripartitas y de reuniones bilaterales. Legisladores del PAN, PRI y PRD

⁷⁴ Aboites Aguilar, Hugo, "Confrontación o diálogo para transformar la educación en el 2012-2013", En *Análisis y Perspectivas de la Reforma Educativa: Memorias y Resolutivos*, Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), julio 2013, pp. 13-19.

⁷⁵ Casar, María e Ignacio Marván, coord. *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012*, México, Taurus, 2014, p. 55



concuerdan en la naturaleza colaborativa de este proceso, que incluyó tanto a senadores como a diputados, en una deliberación donde destacó el carácter técnico de la conversación y en el ánimo conciliador que marcó la negociación.

También es notable la participación activa del INEE en la deliberación y negociación de la iniciativa de ley, a través de su interlocución con legisladores de todos los partidos en ambas cámaras, particularmente vía los Senadores Romero Hicks y Mario Delgado. Las dos consejeras del INEE, así como legisladores del PAN y del PRD dan fe de la diligencia y fluidez con la que pudieron participar en esta negociación. Alta efectividad por parte de las consejeras INEE, Teresa Bracho y Margarita Zorrilla, en la inclusión de la agenda del Instituto en la ley.

Otros actores políticos también reconocen la capacidad de articulación de acuerdos por parte del senador Romero Hicks, quien logró consensar la iniciativa de ley entre todos los legisladores de ambas cámaras del PRI, PAN y PRD que participaron en la mesa de trabajo. Ello, pese a que algunos legisladores del PRD, como el senador Morón, votaran en contra de esta ley por estar en desacuerdo con el enfoque punitivo de la legislación secundaria. Al senador Romero Hicks se le atribuye ser un gran conocedor del tema y éste a su vez reconoce a pares como Alonso Raya, de la Vega Membrillo, Morón y Delgado como expertos del tema que hicieron un valioso aporte. Aunque un legislador acusó falta de reconocimiento a su aporte en el proceso de reforma constitucional y cierta desconfianza hacia el senador Romero Hicks a partir de este episodio.

La efectividad de la negociación y la calidad de la interlocución en las deliberaciones también reflejan el alto grado de satisfacción con el resultado final por parte de todos los entrevistados que participaron en la negociación y la deliberación, incluyendo legisladores del PAN, PRI y PRD. No obstante, los medios de comunicación también refieren una suerte de lucha de poder, de tipo suma cero, entre el INEE y la SEP en torno a la instrumentación de la evaluación en el contexto del sistema profesional docente. Ni el INEE ni la SEP querían la responsabilidad. Al final se le asignó a la SEP, con lo cual queda ejemplificada la efectividad de las representantes del INEE en la negociación.



Por otra parte, la poca o nula deliberación pública bajo la justificación de que abrir el proceso ponía en riesgo la reforma y ofrecía oportunidades para que la CNTE fortaleciera su esfuerzo de movilización en contra de la reforma, también le restó legitimidad a este proceso.

La segunda mesa del proceso de elaboración de legislación secundaria quedó a cargo del presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados —el diputado Jorge de la Vega Membrillo—, con el encargo de elaborar la Ley del Servicio Profesional Docente⁷⁶. Este segundo eje de negociación y deliberación estuvo marcado por la desconfianza y la lucha de poder entre impulsores y detractores. En particular, las posiciones rígidas por parte de la SEP y la CNTE polarizaron la deliberación y convirtieron la negociación en un juego de suma cero. Legisladores del PAN y asesores legislativos acusan a los legisladores del PRD de operar en alianza con la CNTE para dilatar el proceso y resistir el proyecto de LSPD impulsado por el Ejecutivo. Lo cual convirtió la mesa en un espacio inoperante para la construcción de acuerdos.

Hubo poca permeabilidad e interlocución muy limitada con actores de la sociedad civil y con el magisterio, incluido el debilitado SNTE que en palabras de un legislador de oposición “estaban aterrados y me buscaban a mí para plantear sus preocupaciones⁷⁷”.

Quienes participaron en esta mesa señalan la falta de oficio político y voluntad de diálogo del secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet, y de César Becker Cuéllar, quien fungiera como representante de la SEP en múltiples reuniones. Legisladores acusan haberse sentido agraviados por el tono y lenguaje utilizado por estos dos actores en respuesta a cuestionamientos o críticas planteadas en reuniones clave, algunas de ellas públicas para discutir esta ley.

Esta rigidez y falta de receptividad a la crítica llevó a que la SEP perdiera la representación del gobierno federal en la negociación, y que ésta le fuera

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 57

⁷⁷ Muñoz Armenta, Aldo, “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13 n.º 37, 2015, pp. 379



turnada a la Consejería Jurídica de la Presidencia. El borrador base sobre el cual se trabajó fue elaborado por la misma dupla que elaboró la reforma constitucional, Miguel Limón y Carlos Mancera, quienes compartían la visión economicista que dominaba entre las organizaciones civiles cercanas al sector empresarial, con las cuales sí hubo interlocución en esta etapa. Sin embargo, en la interlocución con la oposición y con la CNTE destaca el liderazgo de Gabriel Contreras, actual presidente del IFETEL. A Contreras se le atribuye gran efectividad como conciliador de intereses, pero no conocimiento sobre el tema. En cualquier caso, este oficio político le valió que la mesa de negociación sustantiva se trasladara a sus oficinas y se convirtiera en el espacio en el cual se redactó la versión final de la iniciativa, en un ambiente calificado como extremadamente “político” y poco “técnico”. Todo lo cual apunta hacia una mayor efectividad en la negociación, pero muy baja calidad en la argumentación y poca inclusión. Lo cual generaría grave déficits de legitimidad democrática en el producto.

En paralelo a la fallida mesa de trabajo para consensar esta ley bajo el liderazgo de la SEP, Gobernación y la CNTE acordaron una serie de foros públicos (mayo-julio de 2013). Estos eventos dieron voz a la oposición y a la crítica de la reforma, pero para ningún actor tuvieron como objetivo generar insumos o discutir aspectos puntales de la legislación secundaria que se estaba negociando en otro espacio: a) el gobierno buscaba ganar tiempo y canalizar el descontento para avanzar en la negociación cupular; b) la CNTE buscaba legitimar su oposición a la reforma constitucional.

Los cambios que sí se introdujeron a la iniciativa que elaboraron Limón y Mancera, tras las negociaciones lideradas por Gabriel Contreras, se atribuyen a negociaciones de último momento con la CNTE y el bloque afín de legisladores del PRD. Al menos tres entrevistados coinciden en señalar que fueron en respuesta a la presión y a la capacidad de movilización que exhibió esta organización sindical⁷⁸. A nadie más se le atribuyen estos cambios que, curiosamente, por la forma en que se negociaron carecen de legitimidad democrática incluso frente a los propios agremiados, además de que la CNTE y

⁷⁸ Rojas, Laura, “Evaluación Docente, Presidente Doblegado”, *Excélsior*, 31 de mayo, 2015



el propio PRD niegan haber participado en su negociación, pese a los testimonios que existen en sentido opuesto. “Cedieron porque tenían tomado el aeropuerto”⁷⁹ acusa un asesor legislativo que participó en la interlocución con la CNTE y en el seguimiento de lo que se llamó “el adéndum”, que incluye asuntos como la prórroga de tres años para abrir el concurso de ingreso al sistema a personas con otras licenciaturas, en competencia directa con los egresados del sistema normal. También se le atribuye al PRD y a la presión de la CNTE el requisito de contextualizar la evaluación docente para reflejar la diversidad de situaciones y retos que enfrentan los maestros, particularmente en zonas rurales y marginadas.

En términos generales, el contexto de polarización y exclusión en el que se llevó a cabo la negociación y la poca deliberación se puede ver reflejado en la erosión de la buena impresión causada cuando la iniciativa de reforma fue presentada. Ejemplo de ello lo dan encuestas de opinión pública. Como se presentó anteriormente, en diciembre de 2012 existía un clima de optimismo frente a la Reforma Educativa. Casi un año después, en septiembre de 2013, el CESOP publicó resultados de una encuesta telefónica, donde del 78% que dijo estar enterado de la Reforma, 51% dice estar de acuerdo con ella, mientras que 35% de los encuestados respondió con una opinión negativa⁸⁰. Estas encuestas no son estrictamente comparables por no ser un estudio panel, pero pueden dar luz sobre el clima de desilusión que se fue extendiendo en la opinión pública a medida que se fue encapsulando el proceso.

Por su parte, de acuerdo con los testimonios de los entrevistados, las reformas a la Ley General de Educación consistieron meramente de una armonización de esta Ley marco, con las del INEE y en la LSPD. Por ende, su redacción no implicó mayor esfuerzo de negociación ni deliberación, pero reproduce los déficits de legitimidad de la LSPD.

Las tres leyes fueron votadas en tal contexto de crispación y polarización social, que se llegó a la decisión de sesionar fuera del recinto parlamentario en

⁷⁹ *Ídem*.

⁸⁰ *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Encuesta telefónica acerca de la reforma educativa y las marchas de los maestros, México, CESOP, Cámara de Diputados, 2013.



el Centro Banamex, dando lugar a un proceso legislativo de corte “fast-track” del que no hay registro de debate en comisiones en ninguna de las dos Cámaras para ninguna de las tres leyes, con lo cual se genera un déficit de legitimidad democrática en el proceso, respecto del principio de rendición de cuentas. La polarización estuvo asociada directamente con la oposición del CNTE a la LSPD que impulsaron el gobierno federal y el PAN.

Los integrantes de sociedad civil responsabilizan directamente al entonces Secretario, Emilio Chuayffet, de encapsular la negociación y limitar los espacios de deliberación sobre la legislación secundaria. Sin embargo, cuando la negociación llegó a manos de presidencia tampoco hubo un esfuerzo por abrirle las puertas a la sociedad civil. En palabras de un integrante de Muévete “[...] nos cerró las puertas a todas las organizaciones” a excepción de algunos actores como Mexicanos Primero que mantuvieron una interlocución más fluida y lograron incorporar “la mayor parte de nuestras observaciones⁸¹”. Estas observaciones son descritas como relativamente menores por parte de Mexicanos Primero y no necesariamente reflejaban un consenso entre organizaciones, pues el colectivo había dejado de reunirse.

Para Mexicanos Primero había que aprovechar la coyuntura y sacar las reformas a la legislación secundaria lo antes posible, para lo cual pudo tener un diálogo con el gobierno; Muévete hubiera querido trabajar en un proyecto de ley alternativo, pero se sintió excluido del proceso. Ahora, los integrantes de Muévete también son autocríticos y reconocen que llegaron a la etapa de la legislación secundaria desgastados, sin un secretario técnico que ordenara la agenda y diera seguimiento a los acuerdos, y sin una visión clara de lo que había que plasmar en la legislación secundaria. En este contexto, el poder de la sociedad civil se redujo a unos cuantos voceros activos en medios y sólo organizaciones con muchos recursos, como Mexicanos Primero o la Asociación de Padres de Familia, pudieron seguir con el ritmo de involucramiento y activismo desplegado durante la campaña presidencial de 2012 y los años anteriores.

⁸¹ *10 por la Educación*, “Reforma Educativa claroscuros de un proceso”, Agenda Ciudadana de Política Educativa. 21 de enero 2015



Capítulo 3

REFORMA EDUCATIVA FORMACION INTEGRAL Y EL RESPETO A LA NORMA

3.1 ¿Que es la Reforma Educativa de 2013?

En diciembre de 2012, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto presentó ante el Congreso una iniciativa de reforma a los artículos 3 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez recibida por los legisladores, inició el proceso respectivo, finalizando en febrero de 2013 con su promulgación. La reforma constitucional mencionada instituyó como órgano constitucional autónomo al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y lo dotó de nuevas responsabilidades⁸² y atribuciones⁸³. Igualmente, en el texto constitucional se estableció la obligación del Estado de garantizar la calidad educativa y se determinó que el ingreso al Servicio Profesional Docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, será mediante concursos de oposición públicos, dejando a la ley secundaria su reglamentación: asimismo, la reforma constitucional creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).⁸⁴

Como consecuencia de esta reforma constitucional, fueron aprobados en agosto de 2013 la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y las reformas a la Ley General de Educación. Ésta última, estableció que todo individuo tiene derecho a una educación de calidad y que el Estado estará obligado a prestar servicios educativos que respondan a ese derecho y que

⁸² Ejemplos de responsabilidades: evaluar la calidad, desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación obligatoria.

⁸³ Algunas de las atribuciones establecidas: expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las tareas de evaluación.

⁸⁴ Los artículos transitorios de la reforma constitucional, por su parte, establecieron fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar su infraestructura y resolver problemas de operación básicos. Asimismo, determinó establecer “en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas”; así como prohibir la venta de alimentos “que no favorezcan la salud de los educandos”. Decreto por el que se reforman los artículos 3, 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 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 2013.



garanticen un mayúsculo aprendizaje de los educandos.⁸⁵ Asimismo, ratifico la condición de gratuidad de la educación pública y dispuso que las autoridades educativas tomarán las medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.⁸⁶

Por su parte, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación regula lo referente al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)⁸⁷ y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). De acuerdo con la ley, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa tiene por objeto contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares autorizados; y tiene como fines: a) establecer la efectiva coordinación de las autoridades educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan; b) formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa; c) promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las autoridades educativas con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el INEE; d) analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del sistema nacional educativo; y e) verificar el cumplimiento de los objetivos y metas del sistema educativo nacional.⁸⁸

⁸⁵ La ley señala que se entenderá como educación de calidad: "la congruencia entre objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, pertinencia y equidad". Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013, artículo 8.

⁸⁶ *Ibid.*, artículo 32

⁸⁷ Este es definido por la ley como: "conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos y acciones", en este sentido está constituido por el INEE, las autoridades educativas, los componentes, procesos y resultados de la evaluación; los parámetros e indicadores educativos, los procedimientos de difusión de resultados de la evaluación, así como los lineamientos y directrices de la misma. "Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación", Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013, artículo 13.

⁸⁸ *Ibid.*, artículo 12



Por lo que respecta al INEE, la ley lo define como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que contará con autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna. El INEE tiene por objeto coordinar el SNEE, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en lo que se refiere a la educación básica y media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios. Igualmente, diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema educativo nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como de las características de instituciones, políticas y programas educativos.⁸⁹

Asimismo, corresponde al INEE diseñar y expedir los lineamientos generales de evaluación educativa a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación. La evaluación, a que se refiere la ley, consiste en: “la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del sistema nacional con un referente previamente establecido”.⁹⁰ De tal suerte que la evaluación tiene como finalidad: a) contribuir a mejorar la calidad de la educación; b) ayudar a la formulación de políticas educativas y el diseño e implementación de los planes y programas que de ellas deriven; c) ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las autoridades educativas; d) mejorar la gestión escolar y los procesos educativos; y e) fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del sistema educativo nacional.⁹¹

Las evaluaciones, de acuerdo con la ley, serán obligatorias, periódicas, sistemáticas e integrales. En consecuencia la normatividad dispone del establecimiento de una política nacional de evaluación que establecerá: a) los objetos, métodos, parámetros, instrumentos y procedimientos de la evaluación; b) las directrices derivadas de los resultados de los procesos de evaluación; c) los indicadores cuantitativos y cualitativos; d) los alcances y consecuencias de

⁸⁹ *Ibid.*, artículo 25

⁹⁰ *Ibid.*, artículo 6

⁹¹ *Ibid.*, artículo 7



la evaluación; e) los mecanismos de difusión de los resultados de la evaluación; f) la distinción entre evaluación de personas, instituciones y la del sistema educativo nacional; y g) las acciones para establecer una cultura de la evaluación educativa.⁹² Como se observa, el INEE es un órgano eminentemente normativo con un amplio catálogo de atribuciones y responsabilidades. En ese sentido, a ese órgano público autónomo y máxima autoridad en evaluación educativa le corresponde establecer las directrices para evaluar la calidad, desempeño y resultados del sistema educativo del país, en lo que respecta a la educación obligatoria.

En cuanto a la *Ley del Servicio Profesional Docente*, ésta fue aprobada por el Senado de la República el 3 de septiembre de 2013 y promulgada por el titular del Ejecutivo Federal una semana después, de esa forma se cumplía con lo mandado por la reforma a los artículos 3 y 73 de la Carta Magna; más adelante abordaremos el contenido de dicha ley.

Una aseveración que hay que señalar es que a pesar de que todas estas innovaciones tienen el propósito loable de favorecer la calidad educativa, es difícil que puedan resolver el desastre educativo del país.⁹³ Esto por tres razones. En primer lugar, en sentido estricto, no se trata de una reforma educativa; más bien podemos afirmar que es una reforma política al ámbito educativo. Es decir, la reforma constitucional, así como las leyes secundarias mencionadas, tienen como trasfondo anular el monopolio del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en relación al ingreso, promoción y permanencia de las plazas docentes, directivas y técnicas del sistema educativo nacional. Asunto no menor, ya que ese control del sindicato ha sido un obstáculo en la edificación de la rectoría del Estado en el ámbito educativo.⁹⁴ En ese sentido, sólo altera la relación laboral entre los maestros, el sindicato y el Estado. Para que las modificaciones realizadas constituyeran una reforma educativa debieron haber abordado aspectos como la revisión de los libros de

⁹² *Ibid*, artículo 17

⁹³ Guevara Niebla, Gilberto, coord., "Introducción". En, Guevara Niebla, Gilberto, (coord.), *México 2012: la reforma educativa*, México, Cal y Arena. 2012, pp. 5-14.

⁹⁴ Al respecto puede consultarse el libro de Carlos Ornelas, *Educación, colonización y rebeldía*, México, Editorial Siglo XXI, 2012



textos gratuitos, el contenido curricular de la enseñanza, los programas de aprendizaje y las metodologías de la enseñanza. Es decir, rebasar el ámbito laboral-administrativo de las reformas aprobadas. En segundo lugar, porque el contenido de las leyes secundarias, y en particular la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) centra en la evaluación más que en la formación y capacitación docente la respuesta al problema de la calidad educativa del sistema educativo nacional. Es cierto, que la formación y capacitación son mencionadas por la normatividad, pero deja sus contenidos y detalles a futuros reglamentos y lineamientos que emitirá la autoridad competente, cuando debieron haberse explicitado en la LGSPD.

Finalmente, las leyes secundarias en materia educativa no resolverán el problema educativo del país porque los cambios introducidos no alcanzan a impactar en otras variables que inciden en el desempeño educativo de los educandos; por ejemplo, la infraestructura, los recursos, la pobreza, comunicación y transporte, el papel de los padres de familia, los recursos educativos, el contexto socioeconómico de la vida de los estudiantes, etc.⁹⁵ Es decir, se abocaron a una sola de las variables que inciden en el aprendizaje escolar: los maestros.⁹⁶ En esa tesitura, el problema educativo del país no sólo es producto de personas sino de instituciones (públicas y privadas), de recursos, de coordinación, de políticas públicas; en suma, de un amplio conjunto de variables exógenas y endógenas al ámbito educativo; por lo que centrar el problema educativo en uno sólo de sus factores no es sólo equivocar el diagnóstico sino reducir el impacto de una posible solución.

No obstante, las reformas aprobadas constituyen un primer paso en el camino por solucionar el problema educativo del país. Esto es, no son la

⁹⁵ Como bien se ha referido: "...señalar a los maestros como responsables de la crisis educativa es un error de personas desinformadas que ignoran los numerosos estudios (...) que demuestran categóricamente que la distribución del éxito y el fracaso escolar hay que buscarla fuera de la escuela: tanto en el contexto social como en la distribución de la ignorancia y la riqueza". Guevara Niebla, Gilberto, "Introducción", *Op. Cit.*, p.14.

⁹⁶ Y en parte es entendible esta estrategia pues los maestros, o más precisamente su falta de capacitación y preparación, ha sido señalada por la mayoría de las encuestas realizadas hasta la fecha como el factor central en la baja calidad de la educación del país. Véase, por ejemplo, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. *Encuesta telefónica sobre la reforma educativa*, marzo de 2013, o Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. *Encuesta CIDAC sobre calidad de la educación*, septiembre de 2008.



panacea, pero hubiese sido un equívoco haber continuado con el estado de cosas imperante, pues no se podían obtener resultados diferentes a los observados en las últimas tres décadas sin modificar algunos aspectos del ámbito educativo. En otras palabras, las reformas aludidas constituyen una base firme sobre la que podrá asentarse un nuevo sistema educativo de calidad, pero no es de entrada el remedio total al problema educativo.

3.2 Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD)

Los sujetos regulados por dicha ley son docentes, personal con funciones de dirección y supervisión, y asesores técnico pedagógicos de la educación básica y media superior que imparta el Estado. De acuerdo con el decreto publicado, la Ley del Servicio Profesional Docente (LGSPD) tiene como finalidad: 1) reglamentar todo lo referente al Servicio Profesional Docente; en particular, los derechos y obligaciones; 2) establecer sus perfiles, parámetros e indicadores; y 3) asegurar su transparencia y rendición de cuentas.⁹⁷ El propósito fundamental del Servicio Profesional Docente es que las funciones docentes, de dirección o de supervisión dentro de la educación básica y media superior estén orientadas a brindar una educación de calidad en sujeción al mandato constitucional; por lo que, quienes desempeñen dichas tareas deberán reunir “las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que corresponda”.⁹⁸

En consecuencia, el Servicio Profesional Docente tiene como objetivos: 1) mejorar la calidad de la educación; 2) mejorar la práctica profesional; 3) asegurar, la idoneidad de conocimientos, capacidades y un nivel de desempeño suficiente del personal docente y con funciones de dirección y supervisión; 4) estimular el reconocimiento de la labor docente; 5) otorgar los apoyos

⁹⁷ “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, artículo 2. *Diario Oficial de la Federación*, 11 septiembre de 2013.

⁹⁸ *Ibid.*, artículo 12



necesarios para que el personal del Servicio Profesional Docente pueda “desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades”; 6) garantizar la formación, capacitación y actualización continua de los miembros del Servicio Profesional Docente; y 7) desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezcan el desempeño eficiente del servicio educativo.⁹⁹

Para lograr lo anterior, de acuerdo con la ley, los perfiles, parámetros e indicadores que sirvan de referente para la práctica profesional deben proporcionar un marco general para una educación de calidad obligatoria; definir los aspectos sustanciales de las funciones de docencia, dirección y supervisión, “incluyendo, en el caso de la función docente, la planeación, el dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, la evaluación de los alumnos, el logro de aprendizaje de los alumnos, la colaboración en la escuela y el diálogo con los padres de familia o tutores”. Asimismo, identificar las características básicas de desempeño del personal del Servicio Profesional Docente en “contextos sociales y culturales diversos, para lograr resultados adecuados de aprendizaje y desarrollo de todos en un marco de inclusión”.

El ingreso

El ingreso al Servicio Profesional Docente (SPD) será únicamente a través de concursos de oposición, “preferentemente anuales”. Los concursos, de acuerdo con la ley, estarán sujetos a lo siguiente: a) serán públicos; b) las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados; los criterios para la asignación de las plazas, y los que la Secretaría de Educación Pública (SEP) estime pertinentes: c) las convocatorias se publicarán conforme a los programas anual y de mediano plazo con los que se llevarán a cabo los procesos de evaluación y con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar; y d) en los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación

⁹⁹ *Ibid*, artículo 13



que para fines de ingreso sean definidos conforme a la Ley.¹⁰⁰ Estos concursos tienen como propósito garantizar la idoneidad de conocimientos y capacidades de los postulantes.

La consecuencia inmediata del ingreso a una plaza docente es que dará lugar a un nombramiento definitivo de base después de seis meses de servicio. Este personal de nueva incorporación tendrá el acompañamiento (durante el periodo de dos años) de un tutor designado por las autoridades educativas, con el propósito de “fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del personal docente de nuevo ingreso”.¹⁰¹ Al término del periodo mencionado la autoridad educativa evaluará el desempeño del personal docente para determinar si en la práctica favorece el aprendizaje de los alumnos y, en general, si cumple con los requerimientos de la función docente. En caso de que el personal no atienda los apoyos y programas previstos, incumpla con la obligación de evaluación o cuando al término del periodo se identifique su insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente, se darán por terminados los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para la autoridad educativa o para el organismo descentralizado.

La Promoción

La promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión únicamente será a través de concursos de oposición y solamente después de haber ejercido como docente un mínimo de dos años y con sujeción a los términos y criterios similares al de ingreso.¹⁰² La promoción a una plaza con funciones de dirección dará lugar a un nombramiento, sujeto a un periodo de

¹⁰⁰ En este mismo artículo se menciona que cuando el caso lo justifique a juicio de la autoridad educativa local y con la anuencia de la SEP, podrán expedirse convocatorias extraordinarias artículo 21.

¹⁰¹ *Ibid*, artículo 22.

¹⁰² Es decir: a) los concursos serán públicos; b) las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados y los criterios para la asignación de las plazas, y demás elementos que la SEP estime pertinentes; c) las convocatorias, una vez aprobadas por la Secretaría, se publicarán conforme a los programas a que se refiere el artículo 7, fracción II de esta Ley y con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar; y d) en los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de promoción sean definidos conforme a lo previsto en esta Ley. Artículo 26.



inducción con duración de dos años ininterrumpidos, dentro del cual el personal de que se trate deberá cursar los programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar determinados por la autoridad educativa local. Al término del periodo de inducción, la autoridad educativa local evaluará el desempeño del personal para determinar si cumple con las exigencias propias de la función directiva. Si el personal cumple con dichas exigencias, se le otorgará nombramiento definitivo, de lo contrario (es decir, insuficiencia en el desempeño) volverá a su función docente en la escuela en que hubiere estado asignado.¹⁰³ Por lo que respecta a la promoción a una plaza con funciones de supervisión, ésta dará lugar a un “nombramiento definitivo”; el personal deberá participar en los procesos de formación que determinen las autoridades educativas locales.¹⁰⁴

La LGSPD también contempla otro tipo de promociones distintas a las de dirección y supervisión. Esta promoción, de acuerdo con la ley, no implicará un cambio de función y podrá ser permanente o temporal con posibilidad de hacerse permanente, según se establezca en los programas correspondientes. Las promociones deberán incluir los criterios siguientes: a) abarcar diversos aspectos que motiven al personal docente o con funciones de dirección y de supervisión; b) considerar incentivos temporales o permanentes; c) ofrecer mecanismos de acceso al desarrollo profesional; d) fomentar el mejoramiento en el desempeño para lograr el máximo logro de aprendizaje en los educandos; e) garantizar la idoneidad de conocimientos, capacidades y aptitudes tomando en cuenta el desarrollo de la función, la formación, capacitación y actualización en relación con el perfil requerido, los méritos docentes o académico directivos, la ética en el servicio, la antigüedad en el puesto inmediato anterior al que aspira y los demás criterios y condiciones establecidos en las convocatorias, y f) generar incentivos para atraer al personal docente con buen desempeño “en el ejercicio de su función a las escuelas que atiendan a los estudiantes provenientes de los hogares más pobres y de las zonas alejadas a los centros urbanos”.¹⁰⁵

¹⁰³ *Ibid*, artículo 27

¹⁰⁴ *Ibid*, artículo 29

¹⁰⁵ *Ibid*, artículo 36



Las autoridades educativas locales operarán, conforme a las reglas que emita la SEP, un programa para que el personal que realice funciones de docencia, dirección o supervisión pueda obtener incentivos adicionales, permanentes o temporales, sin que ello implique un cambio de funciones. La participación en ese programa será voluntaria e individual y el personal de que se trate tendrá la posibilidad de incorporarse o promoverse si cubre los requisitos y se evalúa conforme a lo previsto en la ley. Los beneficiarios del programa serán quienes: a) destaquen en los procesos de evaluación de desempeño que se lleven a cabo; b) se sometan a los procesos de evaluación adicionales que, en su caso, se indiquen, y c) reúnan las demás condiciones que se establezcan en el programa. En las reglas para la determinación de los beneficiarios, de acuerdo con la ley, la SEP dará preferencias al personal que trabaje en zonas que presenten altos niveles de pobreza.¹⁰⁶

Cabe mencionar que en el programa se establecerá el nivel de acceso y los sucesivos niveles de avance, de acuerdo con lo autorizado por la SEP y se especificarán los incentivos que correspondan a cada nivel. Para avanzar de un nivel a otro se requerirá demostrar un incremento en el desempeño que lo justifique, conforme a lo previsto en el programa. Los beneficios del programa tendrán una vigencia hasta de cuatro años cuando se trate de una incorporación al primer nivel. Para confirmar el nivel o ascender al siguiente, el beneficiario deberá obtener en los procesos de evaluación de desempeño resultados iguales o superiores a los que para estos efectos determine el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), someterse a los procesos de evaluación adicionales que, en su caso, se especifiquen y reunir las demás condiciones previstas en las reglas del programa. Una vez que el personal ha alcanzado el segundo o sucesivos niveles, la vigencia de los beneficios del nivel que corresponda será de hasta cuatro años, pero los beneficios del nivel anterior serán permanentes.

Asesores técnicos pedagógicos

De acuerdo con la LGSPD, el nombramiento como personal docente con funciones de asesoría técnica pedagógica será considerado como una

¹⁰⁶ *Ibid*, artículo 38



promoción. La selección se llevará a cabo mediante concurso de oposición. El personal seleccionado estará sujeto a un periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos, a cursos de actualización profesional y a una evaluación para determinar si cumple con las exigencias propias de la función. Durante el periodo de inducción, el personal recibirá incentivos temporales y continuará con su plaza docente. En caso de que acredite la suficiencia en el nivel de desempeño al término del periodo de inducción se le otorgará el “nombramiento definitivo” con la categoría de asesor técnico pedagógico. El personal que incumpla en el periodo de inducción, con la obligación de evaluación o cuando en ésta se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño correspondiente, volverá a su función docente en la escuela en que hubiere estado asignado.¹⁰⁷

Reconocimiento

En relación al reconocimiento, la LGSPD señala que el personal docente y el personal con funciones de dirección y de supervisión que destaque en su desempeño será objeto de reconocimiento por parte de las autoridades educativas. Los programas de reconocimiento para docentes en servicio deberán: a) reconocer y apoyar al docente en lo individual, al equipo de docentes en cada escuela y a la profesión en su conjunto; b) considerar incentivos temporales o por única vez, y c) ofrecer mecanismos de acceso al desarrollo profesional.¹⁰⁸

La LGSPD menciona que en el Servicio Profesional Docente se deberán prever los mecanismos para facilitar distintos tipos de experiencias profesionales que propicien el reconocimiento de las funciones docente y de dirección, mediante movimientos laterales que permitan a los docentes y directivos, previo su consentimiento, desarrollarse en distintas funciones según sus intereses, capacidades o en atención de las necesidades del sistema, conforme lo determinen las autoridades educativas.¹⁰⁹

¹⁰⁷ *Ibid*, artículo 41

¹⁰⁸ *Ibid*, artículo 45

¹⁰⁹ *Ibid*, artículo 46



Estos movimientos laterales deberán basarse en procesos de evaluación que se realizarán conforme a los lineamientos que el INEE expida. La elección del personal se sujetará a lo siguiente: 1) cuando se trate de tutorías con responsabilidad de secciones de una escuela, coordinación de materias, de proyectos u otras análogas que se lleven a cabo al interior del centro escolar, será el director de la escuela quien, con base en la evaluación que haga del personal docente a su cargo, hará la elección de los docentes frente a grupo que desempeñarán este tipo de funciones adicionales, conforme a los lineamientos que para estos efectos emita la autoridad educativa local. Los docentes que realicen dichas funciones adicionales recibirán incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional; 2) cuando se trate de tutorías, coordinación de materias, de proyectos u otras análogas que rebasen el ámbito de la escuela, pero queden dentro de la zona escolar, los directores de las escuelas propondrán, con base en la evaluación que hagan del personal docente a su cargo, a los docentes frente a grupo para desempeñar este tipo de funciones adicionales. Quien en la zona escolar tenga las funciones de supervisión hará la elección de conformidad con los lineamientos que para estos efectos emita la autoridad educativa local. Los docentes que realicen dichas funciones adicionales recibirán incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional, y 3) cuando se trate de asesoría técnica en apoyo a actividades de dirección a otras escuelas, la elección del director que desempeñará este tipo de funciones adicionales estará a cargo de quien tenga funciones de supervisión en la zona escolar, de conformidad con los lineamientos que para estos efectos emita la autoridad educativa local. Los directores que realicen dichas funciones adicionales recibirán incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional.¹¹⁰

En el caso de movimientos laterales temporales a funciones de asesoría técnica pedagógica en la educación básica, la selección de los docentes se llevará a cabo mediante procesos de evaluación, objetivos y transparentes que la autoridad educativa local realice al amparo de los lineamientos que el INEE expida. El personal seleccionado mantendrá su plaza docente. Los docentes que

¹¹⁰ *Ibid*, artículo 47



realicen dichas funciones de asesoría técnica pedagógica recibirán incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional. Al término de dicha función de carácter temporal, los docentes volverán a la escuela en que hubieren estado asignados.¹¹¹

Cabe mencionar que de acuerdo con la LGSPD los movimientos laterales serán temporales, con una duración de hasta tres ciclos escolares, sin que los docentes pierdan el vínculo con la docencia. Los movimientos laterales a funciones de asesoría técnica pedagógica temporales sólo podrán renovarse por un ciclo escolar más. Los movimientos laterales sólo podrán realizarse previamente al inicio del ciclo escolar o ciclo lectivo por lo que deberán tomarse las previsiones necesarias para no afectar la prestación del servicio educativo.¹¹²

Permanencia

En relación a la permanencia, la LGSPD señala que las autoridades educativas deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión. Dicha evaluación será obligatoria. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) determinará su periodicidad, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años y vigilará su cumplimiento. En la evaluación del desempeño se utilizarán los perfiles, parámetros e indicadores y los instrumentos de evaluación que para fines de permanencia sean definidos y autorizados conforme a la Ley. Los evaluadores que participen en la evaluación del desempeño deberán ser evaluados y certificados por el INEE.¹¹³

Esta normatividad menciona que cuando en la evaluación se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva (es decir; docencia, dirección o de supervisión), el personal de que se trate se incorporará a los programas de regularización que la autoridad educativa determine (dichos programas incluirán el esquema de tutoría correspondiente). El personal sujeto a los programas tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda oportunidad de evaluación en un plazo no mayor de doce meses después de la primera

¹¹¹ *Ibid*, artículo 48

¹¹² *Ibid*, artículo 50

¹¹³ *Ibid*, artículo 52



evaluación, la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar o lectivo. De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses. En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación se darán por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado.¹¹⁴

Los parámetros e indicadores

La LGSPD establece que a solicitud del INEE, la SEP deberá proponer los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia a partir de los perfiles que determine ella misma;¹¹⁵ para su definición y autorización de los perfiles, parámetros e indicadores, de acuerdo con la LGSPD, se deberán observar los procedimientos siguientes: a) el INEE solicitará a la Secretaría una propuesta de parámetros e indicadores, acompañada de los perfiles aprobados por ésta; b) la SEP elaborará y enviará al INEE la propuesta de parámetros e indicadores, acompañada de los perfiles aprobados por ésta, en la que incorporará los parámetros e indicadores de carácter complementario, las etapas, aspectos y métodos que comprenden los procesos de evaluación obligatorios y los niveles de desempeño mínimos para el ejercicio de la docencia y para los cargos de dirección y supervisión; c) el INEE llevará a cabo pruebas de validación que aseguren la idoneidad de los parámetros e indicadores propuestos, de conformidad con los perfiles aprobados por la SEP; d) de no existir observaciones derivadas de las pruebas de validación, el INEE autorizará los parámetros e indicadores correspondientes; f) en caso de que el INEE formule observaciones, éstas serán remitidas a la SEP, la que atenderá las observaciones formuladas por el INEE o expresará las justificaciones correspondientes y remitirá al INEE la propuesta de parámetros e indicadores que en su opinión deban autorizarse. El INEE autorizará los parámetros e indicadores, incorporando en su caso, las

¹¹⁴ *Ibid*, artículo 53

¹¹⁵ *Ibid*, artículo 55



adecuaciones correspondientes, y g) conforme a los parámetros e indicadores autorizados, incluidos los de carácter complementario, el INEE también autorizará las etapas, aspectos y métodos de los procesos de evaluación obligatorios, los niveles de desempeño mínimo para el ejercicio de la docencia y cargos con funciones de dirección o de supervisión, los procesos e instrumentos idóneos para los procesos de evaluación conforme a los perfiles, parámetros e indicadores autorizados y el perfil y los criterios de selección y capacitación de quienes participaran como evaluadores.¹¹⁶

3.3 Formación continua, actualización y desarrollo profesional

En relación a estos aspectos, la LGSPD señala que el Estado proveerá lo necesario para que el personal docente y el personal con funciones de dirección y de supervisión tengan opciones de formación continua, actualización y desarrollo profesional. Para ello, las autoridades educativas ofrecerán programas y cursos. En el caso del personal docente y del personal con funciones de dirección los programas combinarán el servicio de asistencia técnica en la escuela con cursos, investigaciones aplicadas y estudios de posgrado. De acuerdo con la ley, las autoridades educativas y los organismos descentralizados podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones dedicadas a la formación pedagógica y con instituciones de educación superior nacional o extranjeras, para ampliar las opciones de formación, actualización y desarrollo profesional.¹¹⁷

Formación continua

De acuerdo con la ley, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) emitirá los lineamientos conforme a los cuales se llevarán a cabo la evaluación del diseño, operación y resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional y formulará las recomendaciones pertinentes. La oferta de formación continua deberá: 1) favorecer el mejoramiento de la calidad de la educación; 2) ser gratuita, diversa

¹¹⁶ *Ibid*, artículo 57

¹¹⁷ *Ibid*, artículo 59



y de calidad en función de las necesidades de desarrollo del personal; 3) ser pertinente con las necesidades de la escuela y de la zona escolar; 4) responder, en su dimensión regional, a los requerimientos que el personal solicite para su desarrollo profesional; 5) tomar en cuenta las evaluaciones internas de las escuelas en la región de que se trate, y 6) atender a los resultados de las evaluaciones externas que apliquen las autoridades educativas, los organismos descentralizados y el INEE. La normatividad en comento señala que los miembros del Servicio Profesional Docente elegirán los programas o cursos de formación en función de sus necesidades y de los resultados en los distintos procesos de evaluación en que participe.¹¹⁸

Desarrollo profesional

La ley señala que, para el desarrollo profesional de los docentes, las autoridades educativas establecerán periodos mínimos de permanencia en las escuelas y de procesos ordenados para la autorización de cualquier cambio de escuela. Asimismo, podrán suscribir convenios para atender solicitudes de cambios de adscripción del personal en distintas entidades federativas. Por otra parte, la normatividad menciona que las autoridades educativas tomarán las medidas necesarias a efecto de que los cambios de escuela no se produzcan durante el ciclo escolar, salvo por causa de fuerza mayor; y que al término de la vigencia de una licencia que trascienda el ciclo escolar, el personal podrá ser re-adscripto conforme a las necesidades del Servicio Profesional Docente. El otorgamiento de licencias por razones de carácter personal no deberá afectar la continuidad del servicio educativo; sólo por excepción, en casos debidamente justificados, estas licencias se podrán conceder durante el ciclo escolar que corresponda.

Asimismo, en este ámbito, la ley establece los directores deberán verificar que los docentes susceptibles de adscripción cumplan con el perfil para los puestos que deban ser cubiertos, por lo que las autoridades educativas estarán obligadas a revisar la adscripción de los docentes cuando los directores

¹¹⁸ *Ibid*, artículo 60



señalen incompatibilidad del perfil con las necesidades de la escuela, y efectuar el reemplazo de manera inmediata de acreditarse dicha incompatibilidad.¹¹⁹

3.4 Derechos y obligaciones de los miembros del Servicio Profesional Docente

De acuerdo con la LGSPD, los miembros tendrán los siguientes derechos:

- 1) participar en los concursos y procesos de evaluación;
- 2) conocer por lo menos con tres meses de anticipación los perfiles, parámetros e indicadores, con base en los cuales se aplicarán los procesos de evaluación;
- 3) recibir junto con los resultados del proceso de evaluación o concurso, el dictamen de diagnóstico que contenga las necesidades de regularización y formación continua que correspondan;
- 4) tener acceso a los programas de capacitación y formación continua necesarios para mejorar su práctica docente con base en los resultados de su evaluación;
- 5) ser incorporados a los programas de inducción, reconocimiento, formación continua, desarrollo de capacidades, regularización, desarrollo de liderazgo y gestión que correspondan;
- 6) que durante el proceso de evaluación sea considerado el contexto regional y sociocultural;
- 7) ejercer el derecho de interponer el recurso de revisión;
- 8) acceder a los mecanismos de promoción y reconocimiento con apego a los méritos y resultados en los procesos de evaluación y concursos conforme a los lineamientos aplicables; y
- 9) que la valoración de los procesos de evaluación se efectúe bajo los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.¹²⁰

Obligaciones de los miembros del Servicio Profesional Docente

En cuanto a las obligaciones, éstas son: 1) cumplir con los procesos establecidos para las evaluaciones con fines de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento; 2) cumplir con el periodo de inducción al Servicio Profesional Docente y sujetarse a la evaluación; 3) prestar los servicios docentes en la escuela en la que se encuentre adscrito y abstenerse de cualquier cambio de adscripción, sin previa autorización; 4) abstenerse de

¹¹⁹ *Ibid*, artículo 62

¹²⁰ *Ibid*, artículo 68



prestar el servicio docente sin haber cumplido los requisitos y procesos que establece la ley; 5) presentar documentación fidedigna dentro de los procesos; 6) sujetarse a los procesos de evaluación; y 7) atender los programas de regularización; así como aquellos que sean obligatorios de formación continua, capacitación y actualización.¹²¹

Sanciones

En relación a este aspecto, la ley señala que las sanciones son para: a) el evaluador; b) los faltistas; y c) el servidor público. En relación al primero, la LGSPD señala que será separado 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, el evaluador que “no se excuse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge, su concubina o concubinario, o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles. Lo anterior, sin perjuicio del derecho del interesado de impugnar la resolución respectiva ante las instancias jurisdiccionales que correspondan”.¹²²

Respecto a los faltistas, la ley señala que cuando la autoridad educativa o el organismo descentralizado considere que existen causas justificadas que ameriten la imposición de sanciones, lo hará del conocimiento del probable infractor para que, dentro de un plazo de diez días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los documentos y demás elementos de prueba que considere pertinentes. La autoridad educativa o el organismo descentralizado dictará resolución en un plazo máximo de diez días hábiles con base en los datos aportados por el probable infractor y demás constancias que obren en el expediente respectivo.¹²³

En relación al servidor público, la ley señala que con el propósito de asegurar la continuidad en el servicio educativo, el servidor público del sistema

¹²¹ *Ibid*, artículo 69

¹²² *Ibid*, artículo 72

¹²³ *Ibid*, artículo 75



educativo nacional, el personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que incumpla con la asistencia a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos, en un periodo de treinta días naturales, sin causa justificada será separado del servicio 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, aplicando para ello el procedimiento previsto en el artículo 75 de esta Ley. Lo anterior, sin perjuicio del derecho del interesado de impugnar la resolución respectiva ante las instancias jurisdiccionales que correspondan.¹²⁴

Asimismo, la LGSPD señala que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, dará lugar a la terminación de los efectos del nombramiento correspondiente 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. Lo anterior, sin perjuicio del derecho del interesado de impugnar la resolución respectiva ante las instancias jurisdiccionales que correspondan.¹²⁵

Recurso de revisión

El recurso de revisión, de acuerdo con la LGSPD, versará exclusivamente “respecto de la aplicación correcta del proceso de evaluación”¹²⁶ y que en su desahogo se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o la legislación correlativa de las entidades federativas, según corresponda.¹²⁷

El recurso de revisión se tramitará conforme a lo siguiente: 1) el promovente interpondrá el recurso por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución, expresando el acto que impugna, los agravios que le fueron causados y las pruebas que considere pertinentes,

¹²⁴ *Ibid*, artículo 76

¹²⁵ *Ibid*, artículo 74

¹²⁶ *Ibid*, artículo 80

¹²⁷ *Ibid*, artículo 82



siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos; 2) las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad; 3) las pruebas documentales serán presentadas por el promovente en caso de contar con ellas; de no tenerlas, la autoridad deberá aportar las que obren en el expediente respectivo; 4) la autoridad educativa podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el proceso de selección; 5) la autoridad educativa acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y 6) vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la autoridad educativa dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.¹²⁸

Por otra parte, la normatividad en comento señala que las relaciones de trabajo del personal a que se refiere esta Ley con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la legislación laboral aplicable, salvo por lo dispuesto en esta Ley. El personal que sea separado de su encargo con motivo de la aplicación de la citada norma podrá impugnar la resolución respectiva ante los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral.¹²⁹

Por último, en esta revisión de la LGSPD conviene mencionar algunas de las atribuciones más relevantes de los órganos educativos del país. En materia del Servicio Profesional Docente corresponde al INEE, las atribuciones siguientes: 1) definir en coordinación con las autoridades educativas los procesos de evaluación; 2) expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente; 3) autorizar los parámetros e indicadores para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia, así como las etapas, aspectos y métodos de evaluación obligatorios; 4) asesorar a las autoridades educativas en la formulación de sus propuestas para mantener actualizados los parámetros e indicadores de desempeño para docentes, directivos y

¹²⁸ *Ibid*, artículo 81

¹²⁹ *Ibid*, artículo 83



supervisores; 5) supervisar los procesos de evaluación y la emisión de los resultados previstos en el Servicio Profesional Docente; 6) validar la idoneidad de los parámetros e indicadores, de conformidad con los perfiles aprobados por las autoridades educativas para diferentes tipos de entorno; 7) aprobar los elementos, métodos, etapas e instrumentos para llevar a cabo la evaluación en el servicio Profesional Docente; y 8) aprobar los componentes de la evaluación del programa a que se refiere el artículo 37 de la ley.¹³⁰

Por su parte, a las autoridades educativas locales, en el ámbito de la educación básica, les corresponde: 1) someter a consideración de la SEP sus propuestas de perfiles, parámetros e indicadores de carácter complementario para el ingreso, promoción, permanencia y en su caso reconocimiento que estimen pertinentes; 2) llevar a cabo la selección y capacitación de los evaluadores conforme a los lineamientos que el INEE expida; así como de los aplicadores que podrán auxiliar en la aplicación de los instrumentos de evaluación obligatorios; 3) convocar los concursos de oposición para el ingreso a la función docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión, y participar en su ejecución de conformidad con los lineamientos que el INEE determine; 4) participar en los procesos de evaluación del desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión de conformidad con los lineamientos y periodicidad que el INEE señale; 5) calificar, conforme a los lineamientos que el INEE expida, las etapas de los procesos de evaluación que en su caso determine el propio INEE; 6) operar y en su caso diseñar programas de reconocimiento para docentes y para el personal con funciones de dirección y supervisión, conforme a los lineamientos que al efecto se emitan; 7) ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desea alcanzar, para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional del personal docente y personal con funciones de dirección o de supervisión; 8) ofrecer los programas de regularización; 9) ofrecer programas de desarrollo de liderazgo y gestión pertinentes; 10) administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden de prelación de

¹³⁰ *Ibid*, artículo 7



los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso; 11) celebrar, conforme a los lineamientos del INEE, convenios con instituciones públicas autorizadas por el propio INEE para que participen en la realización de concursos de oposición y los procesos de evaluación obligatorios; 12) emitir los actos jurídicos que crean, declaran, modifican o extinguen derechos y obligaciones de conformidad con lo previsto en esta ley; 13) proponer a la SEP los requisitos y perfiles que deberán reunirse para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente y 14) establecer los mecanismos mediante los cuales los representantes de las organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación que el INEE determine, conforme a las reglas que al efecto expida.¹³¹

En cuanto a la SEP, a ésta le corresponde, en relación a la educación básica: 1) participar con el INEE en la elaboración del programa anual conforme al cual se llevarán a cabo los procesos de evaluación para la educación básica. Para tal efecto, la SEP deberá considerar las propuestas que, en su caso, reciba de las autoridades educativas locales; 2) determinar los perfiles y los requisitos mínimos que deberán reunirse para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente. Para tales efectos, la SEP deberá considerar las propuestas que en su caso reciba de las autoridades educativas locales; 3) participar en las etapas del procedimiento para la propuesta y definición de los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el SPD; 4) proponer al INEE las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios; 5) aprobar las convocatorias para los concursos de ingreso y promoción; 6) emitir los lineamientos generales que deberán cumplirse en la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela; 7) emitir lineamientos generales para la definición de los programas de regularización de los docentes; 8) emitir los lineamientos generales de los programas de reconocimiento, formación continua, de desarrollo de capacidades, de regularización y de desarrollo de liderazgo y gestión; 9) determinar, dentro de la estructura

¹³¹ *Ibid*, artículo 8



ocupacional autorizada, qué puestos del personal técnico docente formarán parte del Servicio Profesional Docente; y 10) establecer o convenir los mecanismos mediante los cuales los representantes de organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación que el INEE determine, conforme a las reglas que al efecto expida.¹³²

Finalmente, los artículos transitorios señalan que una vez entrada en vigor la LGSPD:

- Los gobiernos estatales, dentro de los 6 meses siguientes, deberán armonizar su legislación con base en las disposiciones de la Ley.
- Dentro de los 60 días hábiles, el INEE solicitará a las autoridades educativas y a los organismos descentralizados, las propuestas de parámetros e indicadores en términos de la Ley.
- Durante el mes de julio del año 2014 deberán celebrarse los concursos que para el ingreso al Servicio Profesional Docente en la educación básica y media superior establece la LGSPD.
- Dentro de los 90 días naturales, el INEE deberá publicar un calendario en el que se precisen las fechas, plazos o ciclos escolares durante los cuales se tendrán debidamente implementados y en operación los concursos y los procesos de evaluación que para cada tipo educativo establece la ley.
- Dentro de los 2 años siguientes deberá estar en operación en todo el país el Sistema de Información y Gestión Educativa que incluya, por lo menos, la información correspondiente a las estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas de personal de las escuelas y los datos sobre la formación y trayectoria del personal adscrito a las mismas.
- Dentro de los 90 días hábiles siguientes, los gobiernos de los estados entregarán a la SEP el analítico de plazas del personal docente y del personal con funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior. Lo anterior para efectos de que la Secretaría concilie

¹³² *Ibid*, artículo 10.



dicha información con la participación que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponda en términos de las disposiciones aplicables.

- Dentro de los 90 días hábiles siguientes, los gobiernos de los estados, con copia a la SEP, entregarán al INEE la plantilla ocupacional del total del personal en la educación básica y media superior, federalizado y de origen estatal, adscrito en la entidad.
- El artículo 24 de la presente ley entrará en vigor para la educación básica a los 2 años siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, entre tanto, las convocatorias para concursos de oposición para el ingreso a la educación básica serán sólo para los egresados de las Normales y sólo en el caso de que no se cubran las vacantes mediante dichos concursos, se emitirán convocatorias públicas abiertas.
- El programa de Carrera Magisterial continuará en funcionamiento hasta en tanto entre en vigor el programa para que el personal docente con función de dirección y supervisión pueda obtener incentivos adicionales permanentes o temporales, cuya publicación deberá hacerse a más tardar el 31 de mayo del año 2015. Lo anterior, sin perjuicio de que antes de esa fecha la SEP ajuste los factores, puntajes e instrumentos de evaluación de la Carrera Magisterial y, en general, realice las acciones que determine necesarias para transitar al programa arriba mencionado.
- La SEP formulará un plan integral para iniciar a la brevedad los trabajos formales, a nivel nacional, de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas a efecto de asegurar la calidad en la educación que imparta y la competencia académica de sus egresados, así como su congruencia con las necesidades del sistema educativo nacional.



3.5 Reforma Educativa en el Cobaem.

Scartascini, plantea que en ocasiones se pueden aplicar reformas cuando se dan ciertas constelaciones que permiten llegar a acuerdos para concebir una política desde arriba, considerada correcta. Sin embargo, los problemas de ésta se manifiestan a la hora de su implementación.¹³³ La reforma educativa tuvo lugar en un momento político particular, ya que se había pasado del bloqueo y los vetos bajo gobiernos divididos, a lo que se podía denominar, parafraseando a Scartascini, el “momento mágico mexicano” (Pacto por México) que posibilitó la concepción de una política desde arriba, desatendiendo el punto de vista de agentes clave en los sistemas educativos locales.

Si bien es cierto que algunos de los agentes excluidos no mostraron conductas cooperativas con anterioridad o en el momento de la adopción de las nuevas reglas del juego, precisamente el problema de la concepción de la reforma fue que aumentó la probabilidad de que se mantuvieran posiciones intransigentes que dificultaran trasladar al aula una verdadera reforma educativa. En suma, el problema era cómo lograr que los agentes participaran en la implementación de los cambios, a pesar de que se excluyeron del diseño de la política.¹³⁴ Más aún cuando la reforma no reconoció la corresponsabilidad de los demás actores del sistema educativo fuera del magisterio en sus resultados y, de manera más general, en los problemas que lo afectaban.

La perspectiva que evocó su diseño está inspirada en el maestro y ve en su desempeño, así como en la falta de evaluaciones, los principales factores explicativos del bajo logro educativo, lo que en realidad resulta muy discutido en la literatura y en la investigación especializada. Por supuesto que no se sugiere aquí que el docente no tenga ningún peso, pero se sabe que existe una multiplicidad de factores que intervienen en el aprendizaje, y que en este tema resulta inviable hablar de efectos monocausales¹³⁵.

¹³³ Scartascini, Carlos, *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011, p 27

¹³⁴ El escenario pone en riesgo incluso la viabilidad del censo educativo que lleva a cabo el INEGI y que forma parte de los componentes de la reforma. En este contexto, queda claro que los componentes de la política pública en México no son sólo el poder legislativo. La calle juega un papel primordial.

¹³⁵ Ordorika Sacristán, Imanol, *Reforma educativa: engaño, mito y fraude*. México, UNAM., 2015, p. 12.



Sin embargo, desde su creación el Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán ha sido muy respetuoso al acatar las distintas reformas y nuevas disposiciones dictadas por la federación en materia educativa, sin duda alguna esta no fue la excepción, ya que a partir del ciclo 2015-2016 sus procesos de ingreso, promoción y permanencia fueron regidos por la Ley General del Servicio Profesional Docente, de la misma forma sus cursos Intersemestrales fueron orientados a la participación del personal docente en su primera etapa de evaluación, en esta fueron asignados un total de 420 académicos con resultados de 70% nivel bueno, 12% suficiente, 7% destacado, 7% excelente y 4% con nivel de insuficiente.¹³⁶

En apego a la ley aquellos trabajadores que obtuvieron resultado insuficiente fueron asignados a diferentes cursos de actualización de acuerdo a sus áreas de oportunidad y fueron evaluados nuevamente en el siguiente ciclo 2016-2017, donde el Cobaem tuvo una participación de 477 trabajadores con resultado favorable; de esta forma se daba cumplimiento a la Ley General del Servicio Profesional Docente.

En cuanto los procesos administrativos y para dar transparencia a los mismos, en febrero del 2016 se incorpora a su plataforma oficial el Sistema Integral de Académicos del Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán (SIACBEM), en el que se encuentra el número de planteles que conforman el subsistema en el estado, modalidad de estudio (escolarizado, mixto y virtual), grupos que integran cada plantel, docentes asignados, perfil profesigráfico así como su carga horaria, siendo una de las tareas directivas la actualización de este sistema por semestre. En la misma tesitura destaca la implementación del Control de Asistencia (COAS) es un sistema de huella digital que registra la hora de entrada y salida de los trabajadores del Cobaem, fue instalado en todos los centros de trabajo y vino a sustituir el control que se llevaba en cuadernos de diario, lo que representó una organización más eficiente en cuanto al registro de asistencia y que a la fecha sigue vigente.

¹³⁶ Informe de resultados emitidos por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente para el Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán, ciclo 2015-2016.



Otro cambio que trajo la reforma educativa de 2013 fue la adecuación de los Sistemas de Enseñanza Abierta (SEA), el Cobaem contaba con diez centros que ofrecían educación bajo la modalidad de sistema semiescolarizado, sin embargo; la Ley General de Educación no reconocía estos centros por lo que tuvieron que reasignarse como Centro de Educación Mixta (CEM)¹³⁷ los cuales tuvieron que adherirse a planteles escolarizados que les otorgan la validez oficial. Por último, la incorporación de sus centros educativos al Padrón de Calidad del Sistema Nacional de Educación Media Superior al que se han ido incorporando de manera gradual y que a la fecha se cuenta con 16 planteles inscritos en este padrón.

Ahora bien, la reforma educativa de 2013 tuvo en la mira al viejo modelo laboral sindical construido a lo largo de varias décadas, el cual reguló las relaciones entre el magisterio y las autoridades educativas tanto en materia educativa como de empleo. Esta reforma implicó un cambio radical de dicho modelo en la medida en que transformó viejas reglas de ingreso y permanencia en el servicio docente, además de redistribuir el poder entre sus principales actores. El fuerte componente administrativo-laboral de la reforma se observa en el condicionamiento de la permanencia en el servicio docente a la obtención de un determinado resultado en las evaluaciones que tenían carácter obligatorio.¹³⁸ Se les garantizaba a los actuales docentes, en el peor de los casos, la conservación de un empleo como personal administrativo.¹³⁹ Pero se debe agregar que, en la Ley General del Servicio Profesional Docente, no queda claro en que cargos administrativos podría reubicarse a los maestros excluidos del aula y, en su caso, que ocurrirá con quienes los estaban desempeñando.

Por otro lado, la reforma también redujo los recursos sindicales para la distribución de bienes bajo criterios políticos y clientelistas. Este fuerte componente administrativo-laboral impide hablar plenamente de un cambio de

¹³⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013, artículo 16.

¹³⁸ Cabe recordar que México es un país con empleos de mala calidad, que contrastan con la calidad que, de hecho, tienen los empleos en el sector público, uno de cuyos rasgos distintivos es, precisamente, la estabilidad laboral.

¹³⁹ Parece que esto se introdujo como un cambio de última hora en el texto de la reforma y se lee como una concesión al magisterio, derivado de las movilizaciones que rodearon la aprobación de la Ley General del Servicio Profesional Docente.



tipo educativo en el sistema; sin embargo, desde una perspectiva optimista, pudiera verse como un punto de inflexión obligado o reclamado desde hace tiempo por el Sistema Educativo Nacional, para ir después hacia una reforma verdaderamente educativa. Sin duda, uno de los propósitos centrales de esta reforma fue deslindar la competencia laboral del sindicato respecto de la profesional o educativa centrada en adelante, en los criterios para evaluar el desempeño y el mérito para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio docente de la que queda excluido y relegado al papel de observador.¹⁴⁰

En efecto, el reducido papel asignado al actor sindical en las nuevas reglas del juego abrió la posibilidad de generar vacíos en la gobernabilidad del sistema educativo, se trataba de un salto abrupto respecto de la situación anterior, en la que el empleo, la estabilidad y los beneficios del sistema para el magisterio pasaban por las manos de las dirigencias sindicales. Si bien el acceso a estas ventajas era administrado con criterios clientelares y no de mérito, hay que señalar que constituía un ingrediente esencial para reforzar el control que el sindicato tenía sobre los maestros y, por ende, sobre la disciplina en el sistema educativo.

La reforma también planteó una pretendida solución al problema de la tensión entre el mérito y lealtad, es decir, la posibilidad de obtener beneficios del sistema educativo a través de los méritos personales y no de la lealtad al sindicato. Con la reforma, el sindicato ya no daría el empleo, ni garantizaría la estabilidad, mucho menos los asensos. En ese mismo sentido, se plantea la solución a la presión entre mérito y antigüedad, al ponerse fin a la acumulación de años de servicio como mecanismo preponderante para obtener asensos y otros beneficios.

Finalmente, la reforma se posicionó dentro de un gran debate en el mundo académico, en el que se interroga si los sindicatos de maestros desempeñaban un papel positivo o negativo en los resultados de los alumnos. Existen argumentos a favor y en contra, pero lo cierto es que hay consenso en que esto depende esencialmente tanto de factores endógenos del sindicato,

¹⁴⁰ Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente", 2013, artículo 33.



como de los ajenos a su control, que se derivan del contexto en que opera. El debilitamiento que la reforma propuso en el actor sindical apunta a modificar ambos factores, pero partiendo de un diagnóstico negativo de su capacidad para ser un agente activo en el proceso de profesionalización del magisterio.¹⁴¹

Por otro lado, tradicionalmente excluidos de la escuela, tanto por el gobierno como por el sindicato magisterial, los padres y madres de familia tenían dificultad para participar y valorar los cambios, sin embargo, la ley estableció el funcionamiento de los consejos de participación social en los ámbitos escolar, municipal, estatal y nacional. Estos se han ido creando a ritmos diversos en la mayoría de los planteles; si bien han sido constituidos de manera formal, en la práctica funcionan pocos de ellos.

Como en otros aspectos de la reforma educativa, ésta aportó nuevos elementos de acción y mecanismos de funcionamiento que suelen sedimentarse junto con los ya existentes, y se crea así una confusión que no es fácil de solucionar y alimenta la cultura de la simulación. A pesar de la tradición de autoritarismo existente en la sociedad y el gobierno mexicanos y del cual no escapa el sector de la educación, se han encontrado mecanismos adicionales para lograr que los padres y madres de familia participen de manera activa en proyectos escolares innovadores, que atiendan los problemas de ausentismo, prevención de adicciones, seguridad escolar, bajo aprovechamiento, deserción y reprobación. Con todo, su participación tiene un papel subordinado y remedial y no una influencia significativa en el apoyo a los fines de la educación y el funcionamiento de la escuela de sus hijos.

Por último, la intervención de los actores sociales suele expresarse con mayor intensidad a través de presiones coyunturales sobre la asignación de recursos presupuestarios para la educación. En ellas se revelan intereses diversos y, con frecuencia, divergentes e incluso antagónicos manifestados en los distintos niveles de la administración pública, así como en el ámbito directo de la acción de las autoridades educativas, del Congreso de la Unión, de la organización sindical y la vida cotidiana de las escuelas. Parece inimaginable la

¹⁴¹ Esencialmente, se diría que el papel positivo o negativo de los sindicatos depende de dos cuestiones, tanto endógenas como exógenas, es decir, por sus características organizativas y por los contextos en los que se mueven.



serie de obstáculos que la administración de los sistemas educativos enfrenta para impulsar y sostener transformaciones positivas en la realización de una educación integral y constructiva.



CONCLUSIONES

La viabilidad política de esta reforma se construyó sobre la base de una negociación efectiva entre la élite político-partidista, en el marco del Pacto por México. Sin embargo, la agenda sustantiva de esta negociación estuvo fuertemente influida por una coalición amplia y plural de organizaciones civiles que deliberó durante años para construir una agenda compartida de cambio radical y, consecuentemente, logró concertar el apoyo de empresarios y medios de comunicación para generar un ambiente de exigencia ciudadana en torno a la urgencia de dismantelar el pacto corporativo.

La coalición ciudadana fue efectiva en establecer cuatro elementos fundamentales: primero, un marco constitucional para hacer exigible el derecho a una educación de calidad; segundo, debilitar la posición de poder del magisterio dentro del sistema educativo para recuperar la rectoría del Estado; tercero, avanzar la agenda de transparencia y rendición de cuentas en el sector; por último, lograr el objetivo cortoplacista de derrocar a la lideresa sindical Elba Esther Gordillo. Sin embargo, es posible afirmar que dicha efectividad se logró a costa de la integralidad de la agenda ciudadana (y de la misma OCDE) en la legislación secundaria y de un alto grado de polarización social que ha implicado una estigmatización negativa del magisterio y que puso en riesgo la viabilidad de la implementación de la reforma aprobada.

La reforma constitucional retomó integralmente la visión de la sociedad civil organizada, que emergió después de años de discusiones públicas amplias y plurales que apuntaban hacia la obsolescencia del pacto corporativo en el sector y hacia la necesidad de profesionalizar al magisterio. De aquí deriva su alto grado de legitimidad democrática.

No obstante, esta legitimidad se erosionó en el proceso de negociación de la legislación secundaria, en el cual se acotaron los espacios de diálogo con el colectivo amplio de actores que protagonizaron la etapa previa y simultáneamente se excluyó a otros actores importantes como el magisterio y los padres de familia, en lo que terminó por ser un proceso reformador elitista y encapsulado.



Pese a la falta de publicidad de las deliberaciones que sustentaron todo el proceso de redacción y negociación de la legislación secundaria, se puede inferir que las reflexiones en torno a la Ley General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa fueron de mayor calidad y centradas en argumentos técnicos; mientras que las de la Ley General del Servicio Profesional Docente fueron de carácter más político y carecieron de una visión compartida sobre el modelo institucional necesario para hacer valer el derecho a una educación de calidad. Lo anterior se traduce en que la primera goza relativamente de mayor legitimidad democrática que la segunda.

El encapsulamiento del proceso acotó la agenda y la sesgó en favor de aquellas propuestas congruentes con el enfoque economista, basado en incentivos económico individuales, que privilegian la OCDE, los funcionarios públicos de corte tecnocrático y las organizaciones afines al sector empresarial. Ello a costa de enfoques alternativos que proponen fortalecer el desarrollo de relaciones horizontales como vía para generar contrapesos al poder del sindicato y la burocracia estatal, y de mecanismos orientados a fortalecer la capacidad de la escuela para trabajar en forma autónoma hacia el máximo logro de los educandos que la misma OCDE recomienda.

Otro resultado del encapsulamiento fue una lucha de poder entre el INEE y la SEP, en la que ambas instituciones resistieron liderar la aplicación de la evaluación docente y cedieron esta facultad a los estados. Donde se identifica en este aspecto de la reforma un alto riesgo de que se repliquen dinámicas simbióticas entre autoridades educativas estatales y sindicato. Un proceso más incluyente hubiese permitido resolver esta cuestión con base en criterios de interés público, como la certeza, la imparcialidad y la eficacia, en lugar de criterios de índole política.

El resultado es una reforma constitucional de gran calado, que retoma décadas de deliberación pública, y que alteró en forma fundamental los equilibrios de poder en el sector educativo, pero que introdujo una legislación secundaria polarizante, con importantes déficits de legitimidad democrática y de calidad cuestionable.



El encapsulamiento de la negociación de la legislación secundaria refleja, por un lado, falta de voluntad de diálogo por parte de actores políticos que actuaron bajo presión para sacar adelante una negociación de alto riesgo, pero la cerrazón también es atribuible a la ausencia de una visión clara de la legislación secundaria, por parte de la coalición de la sociedad civil que impulsó con asertividad la reforma constitucional. Esta falta de visión parece reflejar el desgaste interno de los colectivos y su incapacidad de articularse a la velocidad de los tiempos políticos que imperaron.

Es probable que hacia adelante se vuelvan a articular los colectivos de organizaciones especializadas en educación y que se fortalezcan las actividades de control ciudadano a partir de la mayor disponibilidad de información. Pero ello difícilmente se traducirá en un mejor desempeño, dado el contexto de un sistema profesional docente sobre-regulado, vertical, burocrático y vulnerable a las dinámicas políticas estatales. La tensión entre la mayor exigencia ciudadana y la persistencia de un mal desempeño del sistema, podría ser el motor de otra oleada de cambios que gocen de mayor legitimidad.

Con relación a la incidencia en políticas públicas el análisis de esta reforma nos deja las siguientes lecciones: las ideas de cambio radical a veces requieren encubirse en enclaves deliberativos igualmente radicales, como lo fue la Coalición Ciudadana por la Calidad de la Educación (también conocido como el Muévete). En espacios de diálogo demasiado amplios, como el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, algunos actores se mostrarán escépticos de la viabilidad de cualquier propuesta radical, o no estarán dispuestos a enfrentar intereses de otros actores poderosos dentro del sistema que se pretende cambiar, el riesgo es que las propuestas sean vetadas y se abandonen, en lugar de robustecerse y construir su viabilidad para más tarde lograr consensos más amplios.

No obstante, puede ser de gran utilidad mantener la interlocución en estos espacios de diálogo más plurales, tanto para ir socializando los argumentos y la evidencia sobre la necesidad del cambio, como para construir un lenguaje para la propuesta que la haga más atractiva para un conjunto amplio de actores con perspectivas diversas.



Persuadir a colectivos más amplios y plurales puede tomar meses o años, pero una vez que se logra, la sociedad civil multiplica sus capacidades, pues se intercambian saberes y se complementan los recursos. El resultado es un mayor empoderamiento para incidir en la toma de decisiones de cara a los partidos políticos y a otros actores con poder de veto. En este caso en particular, el clímax del movimiento ciudadano a favor de la reforma educativa fue cuando se logró que el Consejo adoptara la propuesta de cambio radical y su incidencia en la Reforma Educativa inmediatamente después fue decisiva.

Cuando coaliciones amplias y plurales logran consensuar una agenda puntal de cambio sobre un asunto de interés ciudadano, los partidos políticos tienden a converger hacia ella; en contraste, cuando se divide o deja de tener una visión compartida, la capacidad de incidencia está en función del grado de cercanía con los tomadores de decisiones y no en función de la solidez de las propuestas.

Para sostenerse en el tiempo, tanto los enclaves radicales como los espacios plurales requieren de un mínimo de recursos humanos, financieros y de tiempo. La figura de un “secretario técnico” es clave para convocar, llevar el registro de la conversación y dar seguimiento a los acuerdos. Cuando Muévete perdió a su secretario técnico, perdió su dinamismo y su capacidad de articular propuestas programáticas sólidas.

La negociación se topa con los límites de su efectividad cuando el paradigma o marco cultural de la contraparte establece techos sobre lo que es negociable; alguna de las partes rompe acuerdos de manera unilateral y no existen mecanismos vinculantes o voluntad política para hacerlos valer.

Cuando la sociedad civil se topa con estos límites como le sucedió a Mexicanos Primero con el SNTE existe la tentación de satanizar a la contraparte en aras de visibilizar la agenda propia y generar sentimiento de indignación que fortalezca la posición de poder de la sociedad civil. Este tipo de táctica puede ser muy efectiva para generar un entorno de exigencia, y se utilizó en el documental De Panzazo con gran éxito, sin embargo, el costo fue contribuir a la polarización social que dificulta el diálogo para la implementación de la reforma



y la estigmatización del magisterio, cuyos derechos se ven afectados como resultado del estigma.

Las negociaciones entre actores políticos son procesos dinámicos en donde las posiciones se transforman frente a distintas coyunturas y de ahí que el diálogo con todas las fuerzas políticas que participan en la negociación es fundamental durante todas las etapas del proceso legislativo formal e informal, incluso con quienes parecen ser el oponente al cambio propuesto.

Por último, cuando los acuerdos se construyen a contracorriente de los intereses, valores y referentes culturales de actores encargados de instrumentar los cambios, las nuevas políticas tenderán a presentar puntos ciegos y enfrenarán fuertes resistencias en la instrumentación.



FUENTES DE CONSULTA

Archivo

Decreto de creación del Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán, 14 de septiembre 1983

García Espinoza, Tonanzin, *Propuesta de Curriculum para el Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán*, Morelia, Mich., 1993

Bibliografía

Aboites Aguilar, Hugo, "Confrontación o diálogo para transformar la educación en el 2012-2013". En *Análisis y Perspectivas de la Reforma Educativa: Memorias y Resolutivos*, Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), julio 2013

Aboites, Hugo, *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México, historia de poder, resistencia y alternativas*, México, UAM. 2012.

Andere Martínez, Eduardo, "El futuro de la educación en México". En, Aguera Ibañez, Humberto y Zebadúa González, (coords.), *La disputa por la educación*, México, Editorial Aguilar, 2011, pp. 55-82.

Andere Martínez, Eduardo, *La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?*, México, Planeta, 2012.

Aparicio Frutos, Juan José, *La Educación Media Superior y Superior en Michoacán 1990-1991*, Morelia, Mich., México, Ed. Secretaria de Educación en el Estado, 1991

Arnaut Salgado, Alberto, *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. 2a Ed. México: CIDE, 1998.

Arnaz, José Antonio, *La Planeación curricular*, 2da edición, México, Ed. Trillas, 1997

Bensusán, Graciela, *Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México, Estudios y perspectivas*, México, CEPAL, 2013.

Burki, Javed Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger. *Más allá del centro: La descentralización del estado*, EEUU, Banco Mundial, 1999.

Casar, María e Ignacio Marván, coord. *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. México, Taurus, 2014.

Flores, José, *Fundamentos Políticos-Jurídicos de la Educación en México*, México, Progreso, 2000.



González Casanova, Pablo y Enrique Florescano, *México Hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1980

González, Luís, *Michoacán Lagos azules y fuertes montañas*, México, Secretaria de Educación Pública, colección: Monografías Estatales, 1992

Guevara Niebla, Gilberto, "Introducción", En, Guevara Niebla, Gilberto, (coord.), *México 2012: la reforma educativa*, México, Cal y Arena, 2012.

Guevara Niebla, Gilberto, *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992

Heredia Correa, Roberto, *La educación en Michoacán. Datos y cifras*, México, UNAM, 1997

Hernández Estrada, Mara, José Del Tronco y Gabriela Sánchez, *Un Congreso sin Mayorías: Mejores Prácticas en Negociación y Construcción de Acuerdos*. México, FLACSO-México & Centro de Colaboración Cívica, 2014.

Hernández Estrada, Mara. *Negociación y deliberación en México y sus procesos democráticos*, Massachusetts, Instituto de Tecnología, 2013.

Hernández Navarro, Luis, *Cero en Conducta: Crónica de la resistencia magisterial*. México, Fundación Rosa Luxemburgo y Para Leer en Libertad A.C., 2011.

Hernández Navarro, Luis, *No habrá recreo contrarreforma constitucional y desobediencia magisterial*. México, Rosa Luxemburgo Stiftung y Para Leer en Libertad AC., 2013.

Huacuja, Mario y José Woldenberg, *Estado y lucha política en el México actual*, México, Ediciones el Caballito, 1983

Larroyo, Francisco, *Historia comparada de la educación en México*, 13a. ed. México, Porrúa, 1999.

Larroyo, Francisco. *Historia comparada de la educación en México*, 8ª edición, México, Ed. Porrúa, 1998

Latapí Sarre, Pablo, *La SEP por dentro*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010

López Rizo, Miranda, (coord.), *Mejora de la calidad educativa en México. Posiciones y propuestas*, México, Flacso-SEP-Banco Mundial, 2012.

López Rizo, Miranda, "La reforma curricular de la educación básica". En, Arnau, Antonio y Giorguli, Suarez (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, Colmex, 2010, pp. 35-60.



Martínez Rizo, Fabián, "La evaluación educativa: experiencias, avances y desafíos". En, Arnau, Antonio y Giorguli, Suarez (coords.) *Los grandes problemas de México*, México, Colmex, 2010, pp. 90-123.

Martiniello, María, "Participación de los padres en la educación: Hacia una taxonomía para América Latina", en *Perspectivas sobre la Reforma Educativa, América Central en el Contexto de las Políticas de Educación*, Washington DC, Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional, 2000

Ontiveros, Manuel, "La descentralización de la educación, sus efectos sobre la oferta y la calidad educativa y los salarios magisteriales", *Análisis Económico*, vol. 18, Universidad Autónoma Metropolitana, 2003.

Ordorika Sacristán, Imanol, *Reforma educativa: engaño, mito y fraude*. México, UNAM., 2015

Ornelas, Carlos, Educación, *colonización y rebeldía*, México, Editorial Siglo XXI, 2012

Ornelas, Carlos, *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón Gordillo*, México, Siglo XXI, 2012.

Ornelas, Carlos, El sistema educativo mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Ramírez, Raymundo, "La reforma constitucional en materia educativa. ¿Una nueva estrategia para mejorar la calidad de la educación?". En, Ramírez Raymundo, (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*, México, Senado de la república. LXIII Legislatura, 2013, pp. 123-139.

Reyes Rocha, José y María Luisa Miaja Isaac. *Acciones educativas en el Estado de Michoacán 1980-1986*, Morelia, Mich., México, Secretaria de Educación en el Estado, 1996

Ricardo, Raphael, Los socios de Elba Esther. México: Planeta, 2007.

Saldívar, Américo, *Historia de México en el contexto universal (1920-1985)*, 5ta Edición, México, Ediciones Quinto Sol, 1994

Scartascini, Carlos, *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.



Trejo, Guillermo. *Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma*. México, Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo 1992.

Zea, Leopoldo, *El positivismo en México: Nacimiento apogeo y decadencia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Zurita Rivera, Úrsula. "Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica 2000-2006", En *Participación social en la educación del análisis a las propuestas*. De Observatorio Ciudadano de la Educación, México, OCE, pp. 63-78, 2008.

Fuentes electrónicas

10 por la Educación, "Al rescate de la educación en México", Agenda Ciudadana de Política Educativa, 10 de abril 2012

10 por la Educación, "Estrategias emergentes para la educación en México", Agenda Ciudadana de Política Educativa, 6 de febrero 2011

10 por la Educación, "Reforma Educativa claroscuros de un proceso", Agenda Ciudadana de Política Educativa, 21 de enero 2015

Aparicio Castillo, Javier, "Lo blanco, negro y gris del arreglo político entre Elba y el PAN", CNN México, 20 de julio, 2011.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Encuesta telefónica sobre la reforma educativa, 2013.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Encuesta telefónica acerca de la reforma educativa y las marchas de los maestros. México, CESOP, Cámara de Diputados, 2013.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., Encuesta CIDAC sobre calidad de la educación, 2012.

Coalición Ciudadana por la Educación, ¿Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnósticos y propuestas desde la Sociedad Civil, México, Coalición Ciudadana por la Educación, 2010.

CONEVAL. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014.

INEE. Panorama educativo en México 2013, Indicadores del sistema educativo nacional. Educación Básica, media y superior. México: INEE. 2014.

INEE., Hacia una nueva evaluación educativa en México, 2013.



Mexicanos Primero, Ahora es Cuando Metas 2012-2024.

Mexicanos Primero, Contra la pared. Estado de la Educación en México 2010

México Evalúa, 10 Puntos Para Entender el Gasto Educativo en México: Consideraciones Sobre su Eficiencia, México: México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2011.

México Evalúa. A 3 años de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación ¿Cuál es el balance? México, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2013.

Nueva Alianza. "Plataforma Electoral 2012-2015. 2012".

Observatorio Ciudadano de la Educación, "El SNTE y su nuevo partido político".

Observatorio Ciudadano de la Educación. "Federalismo y Participación Social ¿Prioridad de las Autoridades Educativas?" Comunicado 076. México, 2002

OCDE. "Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas", 2010

OCDE. "Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) PISA 2012-Resultados México".

OCDE. "Un vistazo a la educación" 2007.

OCDE. México: Compendio de estudios y reportes de la OCDE. 2006-2012. México, Centro de la OCDE en México para América Latina, 2012.

Partido Acción Nacional, "Plataforma Electoral 2012-2018. 2012".

Partido de la Revolución Democrática, "Plataforma Electoral 2012-2018".

Partido Revolucionario Institucional, "Plataforma Electoral 2012-2018".

Peña Nieto, Enrique, Jesús Zambrano, María Cristina Díaz y Gustavo Madero, "Pacto Por México", 2012

Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, "Minuta de Acuerdo entre el Gobierno del Estado de Oaxaca y la Sección XXII del SNTE", 1992 (copia simple)

Rivas, Axel, "América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015", CNN, 21 de junio, 2015.

Rulfo, Juan Carlos y Carlos Loret de Mola, "De Panzazo", documental, 2012.

Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente", 2013.



Torres, Mauricio, "El Partido Nueva Alianza sale de la coalición electoral con el PRI y PVEM", CNN México, 20 de enero, 2012.

UNESCO. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en América Latina y el Caribe, 2010

Hemerografía

"Foto galería y video: Las 'humildes' mansiones de Elba Esther", *Excélsior*, 3 de marzo, 2013.

Alcántara, Alejandro, "Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2008", En, *Revista Iberoamericana de Educación*. Núm. 48, 2008, pp. 147-165.

Arellano, Cesar, "Gordillo: Con Amenazas no se transformará el Sistema Educativo", *La Jornada*, 6 de febrero, 2012.

Avilés, Karina, "Propicia Calderón autoritarismo al mutilar planes de prepa: expertos". *La Jornada*, 22 de abril, 2009.

Beltrán, Ulises y Alejandro Cruz, "La opinión pública respalda la Reforma Educativa", *Excélsior*, 17 de diciembre, 2012.

Cámara de Diputados, Decreto por el que reforma el artículo 3º de la Constitución, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1946.

Cárdenas, José, "Frente contra la CNTE", *Excélsior*, 9 de julio, 2015.

Castañeda, Jorge y Héctor Aguilar, "Un futuro para México", *Nexos* 386. 1 de noviembre, 2015.

Decreto de Creación del Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán, Periódico Oficial. Morelia, Mich., México, 13 de septiembre 1983

Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación", 2013.

Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente", 2013.

Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se reforman los artículos 3, 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 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 2013.



Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”, 2013.

Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, 19 de mayo, 1992.

Fernández, Antonio y Elena Blanco, *¿Cuánto importa la escuela? El caso de México en el contexto de América Latina*, Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 2, núm. 1, 2014.

Figuroa, Héctor, “Josefina Vázquez Mota, única panista que enfrentó a Elba Esther”, *Excélsior*, 27 de febrero, 2013.

Gustavo, Castillo, “La maestra, presa es acusada de lavado de dinero”, *La Jornada*, 27 de febrero, 2013.

Hernández Mejía, Salvador, “De los Privilegios y los Cambios: Antecedentes Históricos del Artículo 3ero Constitucional”, *Revista de Investigación Educativa*, 2013, pp. 265-289.

Hernández Navarro, Luis, “La fabricación del mito: educación y empresarios”. *La jornada*, 12 de junio, 2010.

Hernández Navarro, Luis, “Las mentiras sobre la reforma educativa”, *La Jornada*, 15 de enero, 2013.

La Voz de Michoacán, Morelia, Mich., No. 10 980, martes 13 de septiembre de 1983
Martínez, Nurit, “Se enreda Elba; ahora las Hummers se rifaron”, *El Universal*, 14 de octubre, 2008.

Muñoz Armenta, Aldo, “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13 n.º 37, 2015

Poder Ejecutivo Federal, Reforma Constitucional en Materia Educativa, México, Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero, 2013.

Poder Ejecutivo Federal, Reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública. México, Diario Oficial de la Federación, 29 enero, 1946.

Rojas, Laura, “Evaluación Docente, Presidente Doblegado”, *Excélsior*. 31 de mayo, 2015.



Ruth, Rodríguez, "ONU: SEP y SNTE frenan la educación", *El Universal*, 19 de febrero, 2010.

Torres, Rosa María, "Repensando el entusiasmo evaluador y las pruebas", *El Universal*, 14 de junio, 2017.

Vargas Lozano, Gabriel. "La SEP y la eliminación de las humanidades", *La Jornada*, 29 de junio, 2010.

Zorrilla Fierro, Manuel, "Diez años del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: retos, tensiones y perspectivas". En, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Núm. 2, 2002.